



ACADEMIA MILITAR

Direcção de Ensino

Mestrado em Administração da GNR

TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO APLICADA

A REFORMA DA GESTÃO FINANCEIRA: O PLANO E O RELATÓRIO DE ACTIVIDADES COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO

FORMANDO: ASPIRANTE VERÓNICA SOFIA RAMOS INÁCIO

ORIENTADOR: SR.^a PROF.^a DOUTORA ANA BELA SANTOS BRAVO

CO-ORIENTADOR: TENENTE CLÁUDIO ALEXANDRE SOUSA DA CRUZ

LISBOA, 5 DE AGOSTO DE 2010



ACADEMIA MILITAR

Direcção de Ensino

Mestrado em Administração da GNR

TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO APLICADA

A REFORMA DA GESTÃO FINANCEIRA: O PLANO E O RELATÓRIO DE ACTIVIDADES COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO

FORMANDO: ASPIRANTE VERÓNICA SOFIA RAMOS INÁCIO

ORIENTADOR: SR.^a PROF.^a DOUTORA ANA BELA SANTOS BRAVO

CO-ORIENTADOR: TENENTE CLÁUDIO ALEXANDRE SOUSA DA CRUZ

LISBOA, 5 DE AGOSTO DE 2010

DEDICATÓRIA

À minha família.

AGRADECIMENTOS

Este espaço é dedicado não só às pessoas que, directa e indirectamente, contribuíram para tornar possível a realização deste trabalho mas também aquelas a quem não dei a devida atenção em virtude da realização deste trabalho. A todos o meu agradecimento sincero.

Em primeiro lugar queria agradecer à minha orientadora, Professora Doutora Ana Bela Santos Bravo, por todo o seu acompanhamento permanente e dedicado.

Agradeço ao meu co-orientador, Tenente Cláudio Cruz, por toda a prontidão, dedicação, apoio e motivação que me deu, sem o qual não seria possível ultrapassar as dificuldades que advieram da realização do presente trabalho.

Quero expressar a meu agradecimento ao Coronel Costa Cabral, ao Coronel Carvalho, ao Tenente-Coronel Palma, ao Tenente-Coronel Carlos Alves, ao Tenente-Coronel Teixeira, ao Major Oliveira, ao Capitão Ribeiro, ao Capitão Machado e ao Capitão Nascimento, não só pelas entrevistas concedidas, mas também, pela partilha de conhecimentos e pela disponibilidade do seu tempo.

À Capitão Magalhães e, numa primeira fase do trabalho, ao Capitão Amorim, a atenção, as sugestões, os conhecimentos e o tempo dispendido que foram muito importantes na recolha de informação útil para a realização deste trabalho.

A todos os meus camaradas do 15.º TPO, agradeço pela camaradagem e entreaajuda que facultaram durante os bons e maus momentos ao longo deste percurso.

Por fim, mas não menos importante, gostaria de agradecer aos meus pais, ao meu irmão e aos meus amigos todo o apoio, carinho e motivação que indispensável à realização deste trabalho.

A todos vós, o meu muito obrigada.

EPÍGRAFE

**“Não sigas por onde te leva a estrada. Segue por onde não há caminho e percorre o
teu próprio trilho.”**

“A recompensa de uma coisa bem feita é tê-la feito.”

Ralph Waldo Emerson (1803-1882)

RESUMO

O presente trabalho de investigação aplicada com o tema “a Reforma da Gestão Financeira: o Plano e o Relatório de Actividades como Instrumento de Gestão”, tende a analisar o impacto da implementação e elaboração do Plano e do Relatório de Actividades na gestão da GNR, bem como, o envolvimento e comprometimento de todos os intervenientes necessários para a consecução dos mesmos.

Este trabalho surge numa conjuntura de reforma da Administração Pública, mais concretamente na definição mais rigorosa da gestão corrente e no estabelecimento de princípios de organização interna, alterando substancialmente os procedimentos, as práticas e as rotinas dos organismos/serviços da Administração Pública, assim como na maneira de os gerir, consubstanciando um novo modelo de gestão pública. Aliás de outra forma não poderia suceder na GNR, atendendo a que tem vindo a modernizar o seu modelo de gestão numa preocupação contínua de dotar a organização de instrumentos, práticas e lógicas de gestão que lhe permitam racionalizar recursos, programar os seus investimentos, otimizar a sua actuação, reduzir a sua estrutura e simplificar os processos burocráticos.

Na primeira parte, procura-se, consubstanciar os resultados e conclusões finais através da comparação dos conceitos apresentados na parte conceptual com a realidade da GNR e elencar um conjunto de temáticas que lançam as bases científicas e os fundamentos necessários para o tratamento e análise dos resultados obtidos, através de entrevistas, na pesquisa de campo, que configura a vertente prática contida na segunda parte deste trabalho.

A investigação efectuada, no âmbito do tema do presente trabalho, permite concluir que existe uma tentativa da GNR em implementar as reformas da Administração Pública. Estas não têm sido totalmente conseguidas devido às condicionantes da dimensão ímpar e complexa da instituição GNR. Contudo, a GNR elabora o Plano e o Relatório de Actividades de acordo com a regras do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, harmonizado com a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, o que permite verificar que é gerida por objectivos preocupando-se com a eficácia, eficiência e a qualidade do serviço, envolvendo dirigentes e chefias militares na construção, monitorização e controlo dos objectivos e metas programados no início do ciclo de gestão.

Palavras-chave: Reforma Administrativa, Plano e Relatório de Actividades, Gestão por Objectivos, Sistema Integrado de Avaliação e Desempenho da Administração Pública, Quadro de Avaliação e Responsabilização.

ABSTRACT

The present research work on the theme “Reformation of Finance Management: Plan and Report of Activities as a Management Tool”, aims at analyzing the impact of the implementation and elaboration of the Plan and Report of Activities on the management of GNR, as well as the involvement and commitment of all the participants necessary to the attainment of the above mentioned.

This essay shows up in a conjuncture of reformation of Public Administration, more concretely in the more accurate definition of current management and in the establishment of principles of internal organization, substantially altering the procedures, practices and routines of the Public Administration organizations/services, as well as in the way of managing them, substantiating a new model of public management. Besides it couldn't be other noise in GNR, taking into account that it has been modernizing its management model, continually caring to endow the organization with the devices, practices and strategies that may allow it to rationalize resources, programme its investments, optimize its performance, reduce its structure and simplify the bureaucratic procedures.

In the former part, we try to consolidate the results and final conclusions by comparing the notions presented in the conceptual passage with the GNR's reality and inventory a set of topics that launch the scientific knowledge and the bases necessary for the handling and analysis of the results obtained in the field research carried out through interviews, which frames the practical purpose contained in the latter part of this work.

The investigation carried out in the range of the topic of this present work permits to conclude that there is an attempt by GNR to implement the reforms of Public Administration. These ones have not been fully achieved owing to factors external to the organization and determinants of the unique and complex of the institution. However, the GNR prepare the Activity Plan and Report in accordance with the rules of Decree-Law No. 183/96 of September 27, harmonized with the Law No. 66-B/2007 of December 28, which shows that is managed by objectives worrying about the effectiveness, efficiency and quality of service, involving leaders and warlords in the construction, monitoring of objectives and targets programmed early in the management cycle.

KEY-WORDS: Administration Reform, Plan and Report of Activities, Management by Objectives, Integrated System of Evaluation and Performance of Public Administration, Evaluation and Accountability Framework.

ÍNDICE

DEDICATÓRIA.....	I
AGRADECIMENTOS	II
EPÍGRAFE	III
RESUMO.....	IV
ABSTRACT	V
ÍNDICE	VI
ÍNDICE DE FIGURAS.....	IX
ÍNDICE DE QUADROS	X
LISTA DE ABREVIATURAS	XI
LISTA DE SIGLAS	XII
CAPÍTULO 1	1
INTRODUÇÃO	1
1.1. INTRODUÇÃO.....	1
1.2. ESCOLHA E JUSTIFICAÇÃO DO TEMA.....	1
1.3. DELIMITAÇÃO DO OBJECTO DE ESTUDO	2
1.3.1. OBJECTIVO GERAL	2
1.3.2. OBJECTIVOS ESPECÍFICOS	3
1.4. PERGUNTAS DE INVESTIGAÇÃO.....	3
1.5. ESTRUTURA DO TRABALHO	4
PARTE I – SUSTENTAÇÃO TEÓRICA.....	5
CAPÍTULO 2	5
REVISÃO DA LITERATURA.....	5
2.1. ENQUADRAMENTO GERAL	5
2.2. A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO – O PLANO E O RELATÓRIO DE ACTIVIDADES	6
2.3. A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A GESTÃO ORIENTADA PARA OS RESULTADOS.....	8
2.4. O PLANO E O RELATÓRIO DE ACTIVIDADES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA	11
2.5. CARACTERIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO.....	14
2.5.1. PLANO DE ACTIVIDADES.....	14
2.5.2. RELATÓRIO DE ACTIVIDADES	16
CAPÍTULO 3	18
ESTRUTURA DO PLANO E RELATÓRIO DE ACTIVIDADES DA GNR	18
3.1. ANTES DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO E DO RELATÓRIO DE ACTIVIDADES NA GNR	18

3.2. APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO E DO RELATÓRIO DE ACTIVIDADES NA GNR	19
3.3. PLANO DE ACTIVIDADES DA GNR.....	20
3.4. RELATÓRIO DE ACTIVIDADES NA GNR	21
PARTE II – INVESTIGAÇÃO DE CAMPO.....	23
CAPÍTULO 4	23
METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO DE CAMPO.....	23
4.1. METODOLOGIA	23
4.2. HIPÓTESES PRÁTICAS.....	23
4.3. CARACTERIZAÇÃO DO TRABALHO DE CAMPO	23
4.3.1. ENTREVISTAS	24
CAPÍTULO 5	25
APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	25
5.1. INTRODUÇÃO.....	25
5.2. CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS.....	25
5.3. DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS DAS ENTREVISTAS.....	25
5.3.1. ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 3.....	25
5.3.2. ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 4.....	26
5.3.3. ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 5.....	29
5.3.4. ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 6.....	31
5.3.5. ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 7.....	32
5.3.6. ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 8.....	33
5.3.7. ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 9.....	34
5.3.8. ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 10	35
5.3.9. ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 11	36
5.3.10. ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 12	37
5.3.11. ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 13	38
5.3.12. ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 14	39
5.3.13. ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 15	39
5.3.14. ANÁLISE DE CONTEÚDO À QUESTÃO N.º 16	41
CAPÍTULO 6	43
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	43
6.1. INTRODUÇÃO	43
6.2. CONFIRMAÇÃO DAS HIPÓTESES	43
6.2.1. HIPÓTESE 1: A APLICAÇÃO DA GPO À GNR TEM IMPLICAÇÕES NA FORMA COMO É ESTRUTURADO E IMPLEMENTADO O PLANO E O RELATÓRIO DE ACTIVIDADES.....	43
6.2.2. HIPÓTESE 2: O PLANO E O RELATÓRIO DE ACTIVIDADES ESTÃO COERENTES COM O QUAR E O ORÇAMENTO DA GNR.	45

6.2.3.	HIPÓTESE 3: O ACTUAL SISTEMA DE GESTÃO DA GNR REVELA-SE ADEQUADO POR APRESENTAR AS FASES E INSTRUMENTOS DE UM CICLO DE GESTÃO ALINHADOS COM O SIADAP.	45
6.2.4.	HIPÓTESE 4: EXISTE UMA ARTICULAÇÃO ENTRE OS DIFERENTES NÍVEIS DE DECISÃO (ESTRATÉGICA, DE GESTÃO E OPERACIONAL).....	46
6.3.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	47
6.4.	LIMITAÇÕES DA INVESTIGAÇÃO	48
6.5.	PROPOSTA PARA INVESTIGAÇÕES FUTURAS	49
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	50
	APÊNDICES.....	55
	APÊNDICE A – QUADRO RESUMO DO OBJECTO DE ESTUDO.....	56
	APÊNDICE B – A EVOLUÇÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA EM PORTUGAL	57
	APÊNDICE C – NEW PUBLIC MANAGEMENT (NOVA GESTÃO PÚBLICA).....	60
	APÊNDICE D - OUTROS INSTRUMENTOS DE GESTÃO	62
	D.1. SIADAP	62
	D.2. QUAR	64
	APÊNDICE E – GUIÃO DA ENTREVISTA.....	66
	APÊNDICE F – TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS.....	70
	ANEXOS	130
	ANEXO A – ESTRUTURA DOS PLANOS E RELATÓRIOS DE ACTIVIDADES.....	131
	ANEXO B – INSTRUMENTOS DE GESTÃO	132
	ANEXO C – EXTRACTO DO REGULAMENTO PARA A GESTÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS DA GUARDA	133

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura D. 1: Cadeia de Objectivos	65
Figura A. 1 Esquema tipo dos Planos e Relatório de Actividades	131
Figura B. 1 Instrumentos de gestão utilizados pela GNR antes de 2008.....	132

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 5. 1: Resposta à questão 3	26
Quadro 5. 2: Resposta à questão 4	28
Quadro 5. 3: Resposta à questão 5	30
Quadro 5. 4: Resposta à questão 6	31
Quadro 5. 5: Resposta à questão 7	33
Quadro 5. 6: Resposta à questão 8	34
Quadro 5. 7: Resposta à questão 9	35
Quadro 5. 8: Resposta à questão 10	35
Quadro 5. 9: Resposta à questão 11	36
Quadro 5. 10: Resposta à questão 12	37
Quadro 5. 11: Resposta à questão 13	38
Quadro 5. 12: Resposta à questão 14	39
Quadro 5. 13: Resposta à questão 15	40
Quadro 5. 14: Resposta à questão 16	42
 Quadro A. 1: Quadro Resumo do Objecto de Estudo.....	 56

LISTA DE ABREVIATURAS

Art.º	Artigo
Ed.	Editor (a)
ed.	Edição
et.al.	e outros (para pessoas)
n.º	Número

LISTA DE SIGLAS

AM	Academia Militar
AP	Administração Pública
CEE	Comunidade Económica Europeia
DL	Decreto-Lei
DPERI	Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais
DRF	Direcção dos Recursos Financeiros
GNR	Guarda Nacional Republicana
GOPR	Gestão Orientada pelos Resultados
GPO	Gestão por Objectivos
MAI	Ministro da Administração Interna
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PA	Plano de Actividades
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
RA	Relatório de Actividades
RAFE	Reforma da Administração Financeira do Estado
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação de Desempenho da Administração Pública
SIC	Sistema de Informação Contabilística
TIA	Trabalho de Investigação Aplicada
TPO	Tirocínio para Oficiais
UAG	Unidade de Apoio Geral

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

1.1. INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Investigação Aplicada (TIA) insere-se no âmbito do Tirocínio para Oficiais (TPO) da Guarda Nacional Republicana (GNR).

O TIA é um passo fundamental para a preparação, formação e desenvolvimento de competências a aplicar no desempenho de funções dos futuros Oficiais da GNR. Deste modo, o trabalho realizado obriga a utilizar a metodologia científica, assente em técnicas, instrumentos e métodos científicos, recurso a bibliotecas e consultas a publicações e artigos relacionados com a temática em questão.

No que respeita à temática deste trabalho, este visa analisar se o Plano e o Relatório de Actividades, no âmbito da reforma da Administração Financeira, são assumidos pela GNR como instrumentos de planeamento, programação e de mediação da performance organizacional.

1.2. ESCOLHA E JUSTIFICAÇÃO DO TEMA

Pelo Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, aprovou-se a obrigatoriedade do Plano e do Relatório de Actividades, sendo este aplicável a “todos os serviços e organismos da administração pública central, institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados e fundos públicos”.

O tema no qual o trabalho se baseia é **“A Reforma da Gestão Financeira: o Plano e o Relatório de Actividades como instrumentos de gestão”**.

Sendo o tema do trabalho demasiado amplo e disperso, com grande diversidade de valências e de áreas de actuação, face ao tempo disponível para o realizar, houve necessidade de restringir a análise do tema à elaboração e implementação do Plano e Relatório de Actividades na GNR, assentes no modelo de Gestão por Objectivos (GPO) e nas consequências que tem na GNR a aplicação da filosofia do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP).

Com a evolução do paradigma da Administração Pública (AP), houve necessidade de adoptar novas técnicas de gestão, que devido ao mundo globalizado, decidiu orientar a sua actuação segundo a metodologia da GPO, já empregue nas organizações privadas.

Decorrente da utilização da GPO na AP, como método de planeamento e controlo administrativo, são utilizados instrumentos capazes de medir a eficácia, a eficiência e a

qualidade da gestão pública, tendo em vista, não só a melhoria do desempenho, mas também, com o propósito de melhorar a prestação de contas e de transparência de actuação dos seus serviços perante os cidadãos.

O planeamento e controlo são palavras que se complementam e que são exigidas mutuamente numa qualquer gestão eficiente, às quais a AP não pode ser indiferente. No entanto, “verifica-se que a generalização destes instrumentos ainda não é satisfatória”¹, uma vez que se reflecte o desrespeito pelo cumprimento da lei e a sua deficiente prática de gestão.

Desta forma e de acordo com o tema escolhido para esta investigação, coloca-se a seguinte questão central:

“Qual o impacto na gestão da GNR da elaboração e implementação do Plano e do Relatório de Actividades?”

Desde a entrada em vigor da obrigatoriedade da realização dos Planos e dos Relatórios de Actividades que se tem verificado uma resistência com a introdução desses instrumentos de gestão. Assim, com esta questão central procura-se averiguar quais os factores ou acontecimentos que podem ter contribuído para o não acatamento da sua implementação e elaboração no ciclo de gestão da GNR quando da primeira publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/87, de 8 de Julho. Talvez seja falta de preparação dos dirigentes e colaboradores para lidar com o Plano e o Relatório de Actividades ou a dificuldade em adaptar as regras destes instrumentos de gestão ao contexto do serviço da instituição GNR, que tenha impedido a sua execução mais cedo.

A realização deste trabalho pretende contribuir para que o Plano de Actividades e o Relatório de Actividades sejam vistos, numa atitude pró-activa, como instrumentos de planeamento, orçamentação e de controlo numa fase de mudança da gestão pública em Portugal e não como um mero cumprimento dos regulamentos e instrumentos de rotina.

Assim sendo, no actual sistema de gestão da GNR torna-se importante obter informação quanto ao papel destes documentos que irão ser importantes para compreender os processos de mudança organizacional em curso e obter respostas a médio e longo prazo.

1.3. DELIMITAÇÃO DO OBJECTO DE ESTUDO

1.3.1.Objectivo Geral

O presente trabalho visa verificar as vantagens, dificuldades e limitações sentidas com a implementação e elaboração do Plano e do Relatório de Actividades no actual ciclo de gestão da GNR.

¹ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro

1.3.2.Objectivos Específicos

Para atingir o objectivo geral, concorrem um conjunto de objectivos mais específicos que permitem compreender os problemas no processo de mudança organizacional da GNR para que num período de médio e longo prazo se criem respostas para os ultrapassar, que são:

- Verificar o papel do Plano e do Relatório de Actividades no ciclo de gestão da GNR;
- Verificar se existe articulação entre o Plano e o Relatório de Actividades com outros instrumentos de gestão da GNR;
- Verificar se o Plano e o Relatório de Actividades da GNR estão estruturados de acordo com os princípios da GPO e avaliação de desempenho, segundo os princípios enformadores do SIADAP;
- Verificar se a implementação do Plano e do Relatório de Actividades da GNR reflecte um planeamento e controlo adequados de forma a contribuir para inserção de novas práticas de gestão na GNR;
- Verificar a articulação entre os diferentes níveis hierárquicos;
- Verificar se o Plano e o Relatório de Actividades são elaborados de acordo com o Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, harmonizado com o disposto na Lei 66-B/2007, de 28 de Dezembro.

1.4. PERGUNTAS DE INVESTIGAÇÃO

Face aos objectivos atrás definidos, surgem as seguintes questões cuja resposta é fundamental para solucionar a problemática suscitada:

- O actual sistema de gestão da GNR reúne os requisitos inerentes à filosofia da GPO e que instrumentos de gestão estão a ser implementados?
- O Plano e o Relatório de Actividades estão articulados com os restantes instrumentos de gestão?
- Ao longo do ciclo anual de gestão da GNR existe monitorização e revisão do Plano de Actividades?
- Qual o impacto da aplicação da GPO na participação e motivação organizacional no actual ciclo de gestão?

Para obter respostas às perguntas de investigação é necessário subdividi-las em várias hipóteses. Estas hipóteses vêm explícitas no capítulo 6.2. do presente trabalho.

Assim, procurar-se-á decifrar as respostas a estas perguntas de investigação ao longo do trabalho teórico e, seguidamente, consolidá-las com o trabalho de campo, tentar-se-á responder à questão central.

1.5. ESTRUTURA DO TRABALHO

A estrutura do trabalho está de acordo com as orientações para redacção de trabalhos definidos pela Academia Militar (AM).

O trabalho é composto por duas fases principais. Uma primeira fase, parte teórica e por uma segunda fase iminentemente prática.

A primeira fase (Parte I) versa sobre a revisão da literatura, na qual, aborda temáticas relacionadas com a evolução da Reforma Administrativa em Portugal, a influência do movimento da Nova Gestão Pública, a evolução do Plano e do Relatório de Actividades na Administração Pública e Reforma da Administração Financeira do Estado.

Ainda nesta parte falar-se-á da implementação do Plano e do Relatório de Actividades na GNR.

A segunda fase do trabalho (Parte II) incide na pesquisa de campo realizada e que consiste na recolha e no tratamento de dados respeitantes às vantagens, dificuldades e limitações da implementação e elaboração do Plano e do Relatório de Actividades no actual ciclo de gestão da GNR.

No desfecho da segunda fase serão expostas as conclusões decorrentes do trabalho de campo e tentar-se-á dar resposta às hipóteses enunciadas anteriormente. Ainda nesta etapa serão apresentadas propostas para investigações futuras, decorrentes do trabalho de campo efectuado no presente trabalho.

PARTE I – SUSTENTAÇÃO TEÓRICA

CAPÍTULO 2

REVISÃO DA LITERATURA

2.1. ENQUADRAMENTO GERAL

O Estado tem vindo, nas últimas décadas, a assumir gradualmente responsabilidades em múltiplos domínios, impostas pela crescente interdependência das relações económicas, sociais e políticas e também pela sua função de regulador da sociedade. Estes factores, entre outros, têm conduzido a um empolamento excessivo da máquina administrativa com o consequente aumento das despesas públicas, sem que, por vezes, se alcancem, eficaz e atempadamente, os resultados desejados.

Neste contexto, a modernização administrativa, é entendida não como um acto instantâneo ou como um conjunto isolado de medidas, mas como um processo permanente e dinâmico de adaptação da AP às exigências que a sociedade moderna lhe impõe, implicando a escolha de áreas prioritárias de actuação, das quais se destacam, pela sua importância, a gestão pública e a desburocratização.

Preocupação expressa em vários programas de modernização administrativa de países da Comunidade Económica Europeia (CEE), actual União Europeia (UE), a melhoria da gestão pública passa não só pelo combate ao desperdício mas também por um contínuo aperfeiçoamento dos sistemas de informação subjacentes à afectação dos dinheiros públicos. A aplicação progressiva de novas práticas de planeamento, orçamentação e controlo tem em vista atingir aquele desiderato e é neste sentido que foram enquadradas as experiências inovadoras no domínio da preparação e execução do Orçamento do Estado.

Como complemento das experiências na área orçamental, a elaboração de Planos e Relatórios Anuais de Actividades, por parte dos serviços públicos, visa não só a adopção de instrumentos balizadores de actuação, mas também o aperfeiçoamento dos sistemas de informação para gestão através da sistematização e disponibilidade de um conjunto de elementos básicos que poderão e deverão permitir uma mais correcta avaliação das actividades desenvolvidas e das metas a alcançar pelos diferentes organismos da AP.

Desde o início da reforma da AP se veio a desenvolver a obrigatoriedade do Plano de Actividades, que consiste em clarificar a missão da organização e no estabelecimento anual de objectivos, cuja prossecução será auto-avaliada através de Relatórios de

Actividades. Esta obrigatoriedade da adopção do Plano e Relatório de Actividades na AP foi estabelecida pela Resolução do Conselho de Ministros nº 34/87, de 8 de Julho, e pelo Decreto-Lei nº 183/96, de 27 de Setembro. A aprovação da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, veio chamar de novo a atenção para a exigência do Plano de Actividades, ao especificar que o Sistema Integrado de Avaliação e Desempenho dos funcionários da Administração Pública, regulamentado pelo Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio, se insere no ciclo anual de gestão da AP, dependendo da aprovação do Plano de Actividades respectivo, por sua vez, a base para a definição dos objectivos das unidades orgânicas e dos trabalhadores. No entanto, a Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro, veio revogar a Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, e estabeleceu o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP), revendo e aperfeiçoando o anterior sistema de avaliação, introduzindo-lhe diversas alterações, sendo a mais importante o estabelecimento das diferentes fases de articulação com o ciclo anual de gestão de cada serviço. Destas salienta-se a obrigatoriedade da elaboração e aprovação do Plano de Actividades para o ano seguinte, incluindo os objectivos, actividades, indicadores de desempenho do serviço e de cada unidade orgânica, e da elaboração e aprovação do Relatório de Actividades, com demonstração qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados, nele integrando o Balanço Social e o Relatório de Auto-Avaliação².

2.2. A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO – O PLANO E O RELATÓRIO DE ACTIVIDADES

A Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE) iniciou-se com a revisão das bases constitucionais da estrutura do orçamento e dos seus princípios. Esta revisão criou condições formais necessárias para a elaboração e publicação de legislação que revogou toda a legislação de natureza orçamental e contabilística anterior (Catarino, 2003), tendo o sistema de administração financeira do Estado mantido inalterado desde a reforma de 1928/30 até à década de 90.

Com a revisão da Constituição da República Portuguesa introduzida pela Lei n.º 1/89, de 1 de Fevereiro, no seu Art.º 108 da Constituição da República Portuguesa, formalizou a inserção do conceito de Programa Orçamental, com a possibilidade de o Governo elaborar um orçamento estruturado por Programas. Dado o facto de o Programa ser um conjunto de actividades e projectos, a RAFE permitiu que se assegurasse a ligação entre

² Alíneas c) e e) do nº1 do Art.º 8 da Lei nº 66-B/2007, 28 de Dezembro

os gestores de topo que prosseguem as políticas com os outros diversos níveis de gestão que têm como missão executar os programas e actividades que lhes dão suporte.

A RAFE iniciou-se com a publicação da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, a Lei de Bases da Contabilidade Pública, que estabeleceu as bases contabilísticas e que apresentou duas configurações básicas para o regime financeiro da administração central: a autonomia administrativa, como regime geral, e a autonomia administrativa e financeira como regime excepcional. Contudo, a arquitectura legislativa da reforma orçamental e de contabilidade pública, pelo qual se estabelece um novo regime de administração financeira do Estado só surgiu com a publicação do Decreto-Lei n.º 155/92, 28 de Julho – Novo Regime de Administração Financeira do Estado – e onde constam as regras orientadoras da RAFE, definindo e configurando os regimes referidos, tendo também, estabelecido a obrigatoriedade da elaboração do Plano e do Relatório de Actividades para todos os serviços públicos³.

O Decreto – Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, confere, aos serviços e organismos da AP, uma maior autonomia na realização e pagamento das despesas, porque deixam de estar sujeitos ao sistema de autorização prévia pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública, havendo, desta forma, uma descentralização.

Estes diplomas vieram criar um novo enquadramento jurídico, revogando toda a legislação de carácter orçamental e contabilística anterior. Além disso, alteraram substancialmente os procedimentos, as práticas e as rotinas e introduziram um novo sistema de revelação contabilística – Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) – recorrendo às novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para racionalizar e melhorar a eficácia do sistema de administração financeira do Estado. Para permitir uma verdadeira gestão orçamental e um adequado controlo foi introduzido a contabilidade de compromissos e estruturada a contabilidade de caixa para possibilitar uma correcta administração dos recursos financeiros e em consumação, uma contabilidade analítica de gestão e no registo de despesas indispensável ao controlo de resultados que vão permitir a adopção de um novo sistema de pagamento das despesas públicas, por meio de transferências bancárias ou créditos em conta, ou muito excepcionalmente por cheque via electrónica e através do Tesouro, quando não for possível qualquer uma das outras formas mencionadas⁴. Esta modalidade foi possível devido a um conjunto de aplicações informáticas denominado de *SIGO (Sistema de Informação para a Gestão Orçamental)* e que contempla 3 áreas de gestão: SIC (Sistema de Informação Contabilística), o SGRH (Sistema de Gestão de Recursos Humanos) e o SGP (Sistema de Gestão de Património).

³ Art.º 5 do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho

⁴ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho

O modelo escolhido para minimizar e otimizar a gestão da dívida e permitir uma unidade orçamental e de tesouraria adoptou-se o SIC que permite o conhecimento do activo realizável (diferença entre os compromissos assumidos e os pagamentos efectuados).

Relacionado com estes aspectos de natureza mais técnica e jurídica, ocorreram também mudanças, nomeadamente, com a introdução do paradigma *managerial* assente em três vectores principais: racionalidade económica; gestão por objectivos e indicadores de desempenho.

Neste âmbito, o Plano e o Relatório de Actividades assumem uma importância acrescida. A preocupação com os aspectos gestionários tem expressão na implementação das actividades ao nível micro (Direcções-Gerais), na possibilidade de introdução dos programas ao nível macro (OE) e na integração do ciclo de gestão que incorpora: o que se deve fazer (Planeamento); como se deve fazer (Programação); a viabilidade financeira (Orçamentação); a avaliação dos resultados previstos/planeados (controlo).

Em síntese, importa salientar que o Plano e o Relatório de Actividades para além de introduzir uma nova filosofia de gestão da AP – a Gestão por Objectivos – surge como um complemento do processo orçamental, nomeadamente da “aplicação progressiva de novas práticas de planeamento, orçamentação e controle”⁵. Assim, o Plano de Actividades surge na fase de programação para justificar e fundamentar as necessidades financeiras de cada serviço, isto é, o plano de actividades “servirá de base à proposta de orçamento a apresentar quando da preparação do Orçamento de Estado” devendo o Plano de Actividades ser corrigido depois de aprovado o Orçamento de Estado (Decreto-Lei 155/92, art. 5.º). Introdução do modelo integrado de gestão orçamental no qual o orçamento será elaborado tendo em atenção as propostas apresentadas no Plano de Actividades. O Orçamento passa a ser o resultado das opções e das prioridades definidas aquando de planeamento e programação. Finalmente, o Relatório de Actividades serve de instrumento de controlo que permite o acompanhamento e a monitorização do grau de execução das actividades e dos projectos.

2.3. A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A GESTÃO ORIENTADA PARA OS RESULTADOS

Como já se referiu anteriormente, a Gestão Orientada Pelos Resultados (GOPR) é uma variação da GPO. A reforma, iniciada em 2003 pelo XV governo constitucional, e continuada pelos governos seguintes, orienta toda a sua estratégia à volta deste

⁵ Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/87

instrumento de gestão aplicando-o de uma forma integrada ao desempenho organizacional e ao desempenho individual.

Importa pois referir em que contexto surge esta reforma, para que possamos compreender todas as medidas governamentais posteriores. Ela “procura resolver o problema do desequilíbrio orçamental e a sanear as finanças do sector público (Rocha & Araújo, 2007) através da racionalização e da redução de benefícios da Função Pública”⁶. De acordo com “Foster, Plowden (1996) e McDonald (1991), em alguns países europeus a função pública sofreu ataques por parte do governo, pelo que este fenómeno foi idêntico em Portugal”⁷. Assim, “No quadro da organização da Administração Pública, a perspectiva estratégica do Governo reflectida nos diplomas legais aprovados assenta na introdução de novas práticas de gestão elegendo a gestão por objectivos como a grande matriz de mudança, associando sistematicamente os organismos públicos a objectivos e resultados”⁸.

A GPOR é vista numa perspectiva estratégica associando os organismos públicos a objectivos e resultados, numa nova filosofia de gestão, surgindo a GPO como instrumento que procura induzir alterações no funcionamento da organização e no comportamento das pessoas. “Ela tem subjacente à sua filosofia uma abordagem participada para a fixação dos objectivos que devem ser claros e mensuráveis a todos os níveis da organização: unidades funcionáveis e pessoas (Rocha, 1999)”⁹. É neste sentido que o diploma estabelece que “A definição de objectivos constitui o principal pressuposto, não apenas da implementação do novo modelo de gestão, mas também da definição das iniciativas a realizar pelos Ministérios e respectivas Unidades Orgânicas”¹⁰.

Importa referir que o modelo de gestão da AP portuguesa foi actualizado pela Lei n.º 66–B/ 2007, de 28 de Dezembro, pouco diferindo das soluções apresentadas nos manuais de gestão em que o ciclo de gestão integra para cada serviço da AP, as seguintes fases:

- Fixação de objectivos para o ano seguinte, tendo em conta a missão, atribuições e os objectivos estratégicos definidos para cada serviço, assumidos na carta de missão;
- Aprovação do orçamento e do mapa de pessoal;
- Elaboração do Plano de Actividades e dos indicadores de desempenho do serviço e de cada unidade orgânica;

⁶ ARAÚJO, J. F. F. Esteves de (2009), *A experiência da Implementação da Gestão Orientada para os Resultados em Portugal*,

⁷ Idem (Cit.)

⁸ Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004, de 21 de Abril

⁹ ARAÚJO, J. F. F. Esteves de (2009), *A experiência da Implementação da Gestão Orientada para os Resultados em Portugal*

¹⁰ Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de Abril

- Monitorização dos resultados
- Elaboração do Relatório de Actividades, com a demonstração qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados. (Lei n.º 66 B/2007, de 28 de Dezembro).

Este modelo é sustentado pelo SIADAP que foi criado, em 2004, pela Lei nº10/2004, de 22 de Maio e regulamentado pelo Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio. Em 2007, a Lei n.º 10/2004 foi revogada pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro. Este sistema (SIADAP) contempla a avaliação que se aplica aos serviços da Administração Directa e Indirecta do Estado e aos serviços da Administração Regional autónoma e à administração autárquica, a avaliação do desempenho dos funcionários, agentes e demais trabalhadores, e dos dirigentes de nível intermédio. Este sistema procura avaliar os organismos, os serviços, os dirigentes e os funcionários numa lógica de modelo global e sistémico de avaliação, o que leva o governo a retomar os Planos e Relatórios de Actividade anuais introduzidos em 1987, com as alterações necessárias para satisfazer os objectivos da avaliação pretendida.

O SIADAP introduz na Administração Pública Portuguesa a GPO através de uma nova cultura e valores que se orientam pela lógica gestonária, nomeadamente a orientação para os resultados e a preocupação com a eficiência, economia e eficácia. A estas ideias associa-se a preocupação com a qualidade dos serviços. Com este sistema os objectivos individuais têm de ser definidos por desagregação em cascata dos objectivos organizacionais, procurando garantir a coerência entre os resultados individuais e os resultados da unidade orgânica, essenciais para assegurar o cumprimento dos objectivos da organização. Quanto à avaliação dos serviços, o SIADAP enuncia como objectivos a avaliação da qualidade dos serviços e organismos da AP tendo em vista a melhoria do desempenho e qualidade dos serviços prestados ao cidadão e à comunidade (Lei 66-B/2007, de 28 de Dezembro).

Em síntese, “o SIADAP introduziu importantes mudanças na avaliação dos funcionários, substituindo o sistema de avaliação do pessoal existente, introduzido em 2004. Este não logrou atingir os seus objectivos uma vez que a grande maioria dos funcionários obtinham uma avaliação de Muito Bom ou Bom (Nunes citado por Araújo, 2002: 36). Ao longo dos anos este modelo tornou-se numa rotina que servia para cumprir uma formalidade da progressão da carreira”¹¹.

“De acordo com o novo modelo, os governos procuraram instituir mecanismos credíveis de estímulo ao mérito e de avaliação de desempenho, quer dos serviços quer individuais, associando estes últimos às carreiras dos funcionários. Trata-se pois de um modelo de

¹¹ ARAÚJO, J. F. F. Esteves de (2009), *A experiência da Implementação da Gestão Orientada para os Resultados em Portugal*

avaliação que visa implementar uma nova cultura de gestão pública baseada na GPO. A este respeito Bilhim refere que é fundamentalmente um mecanismo de “controlo típico de situações mecanicista, caracterizando-se por: controlo de resultados; controlo de comportamento; existência de padrões; feedback e acções correctivas” (Bilhim, 2003:81)”¹².

2.4. O PLANO E O RELATÓRIO DE ACTIVIDADES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA

A GPO, enquanto instrumento de gestão da AP portuguesa é enquadrada no movimento de reforma, que se desenvolveu no início da década de 90, foi em parte influenciado pela Nova Gestão Pública. “Ela surge em consequência da publicação de vários estudos sobre a reforma do sistema orçamental e da contabilidade pública, destacando-se entre estes estudos a análise dos sistemas de planeamento e do orçamento de planeamento e de programação (Ribeiro e vários, 1983).”¹³. Havia também outros sobre algumas experiências localizadas de mudanças na gestão financeira, que estavam em curso, e que eram influenciadas pelo modelo de Planeamento, Programação e Orçamentação.

Em consequência destes estudos a Lei do Orçamento Geral do Estado para 1980 (LEI 8-A/80, de 26 de Maio) referia, pela 1ª vez, que o Governo iria promover as medidas necessárias para a implementação do orçamento-programa para permitir uma afectação mais racional dos recursos (art.º 38). Este objectivo esteve presente nos orçamentos seguintes, mas não foi concretizado, excluindo o Plano de Investimento e Desenvolvimento da Administração Central – PIDDAC. Este documento é o único que incluía a despesa de investimento total por fontes de financiamento e por ano civil, por programas e projectos, enquanto o Orçamento de Funcionamento do Estado manteve a estrutura e métodos tradicionais.

Como já referido, “a influência internacional de novas práticas de gestão, planeamento, orçamentação e controle (Araújo, 1993)”¹⁴, levou à introdução de novos instrumentos de gestão em Portugal. Assim, são introduzidos pela primeira vez em 1987, o Plano e o Relatório de Actividades, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/87. Importa referir que em 1978, o Governo decidiu através da Resolução 101/78, no âmbito da sua política de transparência, obrigar os Ministérios a publicar relatórios anuais de actividades desenvolvidas através dos gabinetes, Secretarias de Estado, Serviços

¹² ARAÚJO, J. F. F. Esteves de (2009), *A experiência da Implementação da Gestão Orientada para os Resultados em Portugal*

¹³ Idem (Cit.)

¹⁴ Idem (Cit)

Integrados e autónomos, bem como as entidades ou serviços públicos ainda que não abrangidos nas publicações financeiras do Estado. Tratava-se pois de elaborar uma listagem das actividades desenvolvidas sem que houvesse uma preocupação de planeamento prévio de avaliação.

Em 1987, estes instrumentos visavam limitar a actuação dos serviços públicos através do planeamento das suas actividades e “permitir uma mais correcta avaliação das actividades desenvolvidas e das metas a alcançar pelos diferentes organismos da Administração Pública”¹⁵. No seu preâmbulo refere que o Plano e o Relatório de Actividades surgem como complemento das experiências na área orçamental, procurando fazer uma ligação entre actividades e custos, aplicando novas regras e princípios de planeamento, orçamentação e de controlo. O plano deveria definir objectivos de curto e médio prazo, de acordo com as actividades definidas, bem como a estratégia a adoptar para o cumprimento dos objectivos. As actividades previstas seriam enquadradas em programas anuais e plurianuais com a definição dos recursos afectos às diferentes actividades e os resultados a obter. Por outro lado, o relatório deveria apresentar as actividades desenvolvidas, previstas e não previstas e os recursos utilizados, com a indicação dos resultados alcançados. Não existem indicadores de desempenho. Os serviços deveriam apresentar dados quantitativos dos resultados para fundamentar a execução do plano. Não obstante a elaboração e execução dos orçamentos dos serviços fosse por actividades, a afectação dos recursos ao nível político não teve alteração assim como não houve alteração das regras de elaboração do Orçamento de Estado.

A introdução do Plano e do Relatório de Actividades foi divulgado pelo Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA), através da publicação de uma brochura que sugeria o conteúdo do Plano e do Relatório de Actividades, de acordo com o estabelecido no anexo à Resolução do Conselho de Ministros. “O apoio à implementação destes instrumentos resumiu-se ao esclarecimento de dúvidas não havendo um programa de formação sobre estas matérias para os dirigentes”¹⁶.

De acordo com a Circular da Direcção Geral do Orçamento, Série A nº 1097, de 4 de Julho de 1985, o Orçamento por actividades deveria ser implementado em 1987, para que a integração com os Planos de Actividades e os orçamentos se desse. Conceitos fundamentais como o de “actividade”, o esclarecimento das justificações quantitativas e qualitativas exigidas para o orçamento e quais os tipos de indicadores de gestão a

¹⁵ Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/87

¹⁶ ARAÚJO, J. F. F. Esteves de (2009), *A experiência da Implementação da Gestão Orientada para os Resultados em Portugal*

utilizar, porém só foram esclarecidas com a Circular da Direcção Geral da Contabilidade Pública, Série A, nº 1150, de 1 de Junho de 1987. Nos anos seguintes, as orientações da Direcção Geral do Orçamento (DGO) não foram implementadas e a implementação do orçamento por actividades foi adiado.

Em 1992, a revisão constitucional criou as condições formais necessárias para a elaboração e publicação da legislação sobre a reforma orçamental e da contabilidade pública, que viria a ser chamado de novo regime de administração financeira do Estado. De entre outras, o Decreto-Lei 155/92 que estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração do Plano e do Relatório de Actividades para todos os serviços públicos, reforçando o estabelecido na Resolução do Conselho de Ministros nº 34/87. Este diploma introduz uma inovação, os planos de actividade devem conter informação que “servirá de base à proposta de orçamento a apresentar quando da preparação do Orçamento de Estado”¹⁷, devendo o Plano ser corrigido depois da aprovação do Orçamento de Estado. Introduziu-se assim um modelo integrado de gestão orçamental em que o orçamento de cada serviço seria elaborado a partir do apresentado nos Planos de Actividades.

Em 1996, o Governo publicou o Decreto-Lei nº 183/96, que reforça a obrigatoriedade da elaboração do Plano e do Relatório de Actividades. No seu preâmbulo afirma que não havia, por parte dos organismos públicos, justificação económica, jurídica ou política para não se utilizar como instrumento de gestão o Plano e o Relatório de Actividades, e que a “sua generalização não é ainda satisfatória, o que é duplamente preocupante, uma vez que reflecte o desrespeito pelo cumprimento da Lei e deficientes práticas de gestão”. Reconhece que “É imperativo elementar da gestão o enquadramento da actuação das organizações em dois instrumentos fundamentais: O Plano e o Relatório de Actividades anuais. O primeiro, para definir a estratégia, hierarquizar opções, programar acções e afectar e mobilizar os recursos. O segundo, destinado a relatar o percurso efectuado, apontar os desvios, avaliar os resultados e estruturar informação para o futuro próximo.”¹⁸. Introduz a participação dos trabalhadores e dos utentes, através das respectivas associações no processo de elaboração do Plano e do Relatório¹⁹. Outro aspecto inovador consiste na obrigatoriedade de divulgar e publicitar o Plano e o Relatório de Actividades depois de elaborados e aprovados.

De acordo com o disposto no Despacho 21172/2001, de 11 do Outubro, do Senhor Ministro das Finanças, determinou a elaboração do Plano e do Relatório de Actividades pelos serviços públicos no cumprimento do já citado Decreto-Lei n.º 183/96.

¹⁷ N.º 1 do artigo 5.º do DL 155/92, de 28 de Julho

¹⁸ Preâmbulo do DL 183/96, de 27 de Setembro

¹⁹ Artigo 3.º do DL 183/96, de 27 de Setembro

Em síntese, atendendo a tudo o que se refere. Como dizia Olsen (1991), a ausência de preparação para a adopção destes instrumentos o quadro de referência são as práticas, as regras, as normas e as rotinas instituídas nas organizações, isto é, a cultura organizacional prevalece.

2.5. CARACTERIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO

2.5.1. Plano de Actividades

O Plano de Actividades é um documento estruturante, onde estão definidos de forma clara os objectivos institucionais a prosseguir, de modo a possibilitar, durante o ano, a realização dos objectivos de cada uma das suas unidades orgânicas, constituindo um documento orientador da actividade da instituição ao longo do ano. O mesmo deve discriminar os objectivos a atingir, os programas a realizar e os recursos a utilizar, o qual, após aprovação pelo Ministro da Tutela, fundamentará a proposta de Orçamento a apresentar na fase de preparação do Orçamento do Estado, devendo ser corrigido em função deste após a aprovação da Lei do Orçamento.

Nele estão discriminados: a estratégia, os objectivos a alcançar, os projectos em curso, a programação das acções e a necessária afectação de recursos, constituindo, no ciclo anual, um dos instrumentos de gestão que se pretende que constitua um facilitador da monitorização regular da actividade desenvolvida e uma base para o processo de tomada de decisão.

Pode-se definir como um documento de planeamento, elaborado e aprovado pelos órgãos de administração e gestão, que define, os objectivos e as formas de organização e de programação das actividades e que procede à identificação dos recursos envolvidos. Importa salientar, de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, o Plano de Actividades deve ser elaborado como base na proposta de Orçamento a apresentar em sede de preparação do Orçamento de Estado, na realidade esta situação não se verifica. Os organismos/serviços elaboram em primeiro lugar o Orçamento e *a posteriori* o Plano de Actividades. A aprovação da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, veio legalizar o que na realidade se faz, aprovar o Orçamento e só depois se procederá à elaboração do Plano de Actividades.

De acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, e de uma forma resumida, o Plano de Actividades apresenta a seguinte estrutura:

- I. **Nota introdutória** – deve identificar a instituição, caracterizar o ambiente da mesma e identificar os seus clientes internos e externos, como também, a metodologia utilizada, fazendo alusão aos seguintes tópicos:

- Breve caracterização do ambiente interno e externo em que se insere a actividade do organismo;
- Identificação dos principais clientes;
- Tipificação dos serviços normalmente fornecidos ou de novos serviços a fornecer;
- Explicitação do processo de elaboração do plano e dos mecanismos utilizados para assegurar a participação.

II. Objectivos e Estratégias – deve apresentar os objectivos estratégicos e operacionais, mencionar o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR) e indicadores/metapas para cada objectivo abordando os seguintes tópicos:

- Orientações gerais de curto prazo a nível macroeconómico;
- Orientações específicas de curto e ou médio prazo para o sector de actividade em que o organismo se enquadra;
- Objectivo de curto e ou médio prazo a cumprir pelo organismo e respectivas prioridades; sua articulação com o Programa do Governo;
- Estratégia a adoptar para cumprimento dos objectivos.

III. Actividades Previstas e Recursos – devem referir os recursos humanos, materiais e financeiros, necessidades de formação, afectação de recursos à actividade corrente, fazer uma listagem e fichas de projectos, devendo ter em conta os seguintes pontos:

- Programas anuais ou plurianuais e respectivos horizontes temporais; resultados a obter com o seu desenvolvimento;
- Matriz: estrutura de objectivos/estrutura de programas;
- Listagem dos projectos e ou actividades dos diversos programas e respectiva calendarização;
- Listagem das actividades não enquadradas em programa;
- Recursos humanos, materiais e financeiros e respectiva afectação;
- Programas de formação interna ou externa.

O Plano de Actividades implica o envolvimento de todos os que de uma forma ou de outra trabalham na organização, pois, o plano, deve ser o produto dos contributos dados pelos dirigentes e pelos colaboradores para que haja uma participação a todos os níveis com vista à prossecução dos objectivos delimitados.

Concluída a sua elaboração e aprovação, o Plano de Actividades deve ser divulgado por todos os colaboradores do serviço ou organismo, devendo ser disponibilizado a todos os potenciais.

2.5.2. Relatório de Actividades

O Relatório de Actividades é uma ferramenta de controlo e análise que permite detectar a existência ou não de divergências. Faz o balanço de todo o percurso da actividade anual efectuada, salienta os desvios relativamente a todas as actividades programadas no início do ciclo de gestão e avalia, qualitativa e quantitativamente, os resultados atingidos face ao proposto no Plano de Actividades “e estruturar informação relevante para o futuro próximo”²⁰. Tem, também, como papel referir os objectivos atingidos, o nível de recursos utilizados e o grau de realização dos programas²¹.

Face à elaboração do Relatório de Actividades convencionado no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, também, se verificou divergências, no que respeita às exigências da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro. Esta discrepância levou as Direcções-Gerais a darem formação no sentido de conciliar o Relatório de Actividades do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, com a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro. Assim, o Relatório de Actividades, de uma forma resumida, apresenta a seguinte estrutura:

I. Nota Introdutória

- Breve Análise Conjuntural;
- Orientações Gerais e Específicas prosseguidas pelo Organismo.

II. Auto-Avaliação

- Análise dos resultados alcançados e dos desvios verificados de acordo com o QUAR do Serviço.

III. Balanço Social

- Análise sintética da informação prevista no Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de Outubro.

IV. Avaliação Final

- Apreciação qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados;
- Menção proposta pelo dirigente máximo do serviço como resultado da auto-avaliação;
- Conclusões prospectivas fazendo referência, nomeadamente a um plano de melhoria a implementar no ano seguinte.

V. Anexos

Salienta-se que apesar de ser esta a estrutura actual do Relatório de Actividades, elaborada por todos os serviços e organismo que integram a AP, o esquema tipo de

²⁰ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Dezembro

²¹ N.º 2 do Art.º 5 do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho e n.º 3 do Art.º 1 do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro

elaboração do Relatório de Actividades ainda em vigor, encontra-se em anexo no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro²².

O Relatório de Auto-Avaliação de desempenho, na parte II – Auto-Avaliação, visa aferir o grau de cumprimento dos objectivos operacionais patentes no Plano de Actividades, assim como analisar e comentar os desvios verificados, tendo como base, a análise dos objectivos e respectivos indicadores de desempenho inseridos no QUAR do organismo, assim como, no que diz respeito à utilização dos recursos humanos e financeiros.

O Balanço Social é um instrumento de gestão que fornece um conjunto de informações essenciais sobre os recursos humanos de uma organização e destaca a gestão eficiente desses recursos humanos de forma a contribuírem para atingir os objectivos da entidade. A elaboração do Relatório de Actividades é imprescindível para a optimização futura das acções a desenvolver.

²² Vide Anexo A

CAPÍTULO 3

ESTRUTURA DO PLANO E RELATÓRIO DE ACTIVIDADES DA GNR

3.1. ANTES DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO E DO RELATÓRIO DE ACTIVIDADES NA GNR

A gestão financeira da GNR, até 2007, era exercida ao nível do Comando-Geral e era disciplinada por instrumentos de gestão previsionais, nomeadamente, por Directivas de Planeamento – a Directiva de Planeamento do Comandante-Geral (CG) da GNR e subsequentes Directivas dos Comandantes de Unidades e Chefes de Repartição/Serviço – e por Planos de Actividades que fundamentavam a proposta de Orçamento a apresentar anualmente e Plano de Actividades por Comando de Unidade, Repartição ou Chefia –, constituindo os Relatórios Anuais de Gestão, as informações mensais de gestão financeira e os relatórios parciais por áreas de actuação, “tais como Relatórios de Actividade logística, Balanços da Actividade de Instrução, Relatórios de Actividade Operacional, Balanço Social e Mapas Mensais do Controlo de Efectivos Pessoal e Animal”²³, instrumentos de análise e controlo²⁴.

Antes de 2008, a GNR não elaborava o Plano nem Relatório de Actividades, segundo o Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, existia sim uma Directiva de Planeamento do Comandante-Geral da Guarda em que eram definidos os grandes objectivos estratégicos da organização, no fundo, eram as linhas mestras para o ano seguinte. Os comandantes das várias unidades liam atentamente essa directiva e na prossecução do seu cumprimento estabeleciam a missão para a sua Unidade que se denominavam por Directiva dos Comandantes de Unidade e Chefes de Repartição/Serviço. Baseada nestas Directivas, cada Comando de Unidade, Repartição ou Chefia elaborava um Plano de Actividades onde eram definidos os objectivos a atingir, os projectos a realizar e os recursos a afectar.

O Plano de Actividades global da GNR para o ano seguinte era submetido à aprovação superior pelo Comandante-Geral. Este Plano fundamentava a proposta de Orçamento a apresentar anualmente, de acordo com as instruções recebidas do MAI.

O controlo e a análise eram feitos com o auxílio das informações mensais de análise da execução orçamental a elaborar pelos órgãos de gestão financeira e pelas informações

²³ http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2009/audit-dgtrc-rel028-2009-2s.pdf, consultado em 15 de Julho de 2010, p. 12.

²⁴ Vide Anexo B

mensais da gestão financeira da Guarda considerando a análise e nas conclusões os parâmetros do Art.º 7²⁵, a elaborar pela Secção de Controlo de Gestão e Auditoria Interna da Chefia do Serviço de Finanças (CSF).

Por fim, eram executados os Relatórios de Actividades que avaliavam os resultados das acções definidas nos Planos de Actividades. No fundo, era um reportório que fazia uma análise anual dos desvios verificados, o grau de realização e projectos e os recursos utilizados.

A GNR não elaborava indicadores nem definia “metas de realização que possibilitassem a avaliação do grau de concretização dos objectivos e a avaliação do seu desempenho e do impacto dos programas/actividades desenvolvidos”²⁶. Ou seja, não havia mecanismos de avaliação que obrigasse a este exercício, mas em certos momentos, tinha que se ver se se estava a cumprir com o que se tinha previsto inicialmente através de informações mensais que eram fornecidas. O processo de monitorização dos objectivos acabava por ser feito de uma forma menos rígida senão quase inexistente, onde somente a área financeira realizava esse controlo através da gestão corrente.

3.2. APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO E DO RELATÓRIO DE ACTIVIDADES NA GNR

Devido à necessidade de instituir um novo modelo de gestão pública determinada por objectivos, orientada para os resultados e com instrumentos de gestão necessários para actuar e responsabilizar, o Plano e o Relatório de Actividades passaram a ser instrumentos obrigatórios e estruturados de forma a assegurar a GPO e a avaliação do desempenho da GNR, sendo elaborados de acordo com o modelo definido no Decreto-Lei n.º 183/96, conjugado com a Lei n.º 66- B/2007, de 28 de Dezembro.

Após uma análise exaustiva dos seguintes documentos: a Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro, o Decreto Regulamentar n.º 19/2008, a Directiva 01/2.ºCG/2008, a Directiva 06/2.ºCG/2008 e o Despacho n.º 4501/2010, importa referir que a entidade competente para a elaboração do Plano e do Relatório de Actividades é a Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais (DPERI). Esta divisão compila e trata toda a informação que é necessária para a elaboração do Plano e do Relatório de Actividades, elabora o Relatório de Auto-Avaliação da GNR, assim como auxilia o General Comandante-Geral da GNR na preparação e definição dos objectivos estratégicos e anuais para o ano seguinte.

²⁵ Vide Anexo C

²⁶ http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2009/audit-dgtrc-rel028-2009-2s.pdf, consultado em 15 de Julho de 2010, p. 14.

Ajudam à DPERI, na obtenção da informação:

- A Direcção de Operações que está responsável por elaborar o Plano de Actividades do Comando Operacional;
- A Direcção de Recursos Humanos que elabora o Balanço Social;
- A Direcção de Recursos Financeiros procede à elaboração do Relatório anual de gestão e procede à realização de auditorias no âmbito da administração financeira;
- A Direcção de Recursos Logísticos que elabora o Plano de Necessidades Logísticas;
- A Direcção de Infra-estruturas responsável por elaborar o Plano Anual de necessidades de Infra-Estruturas;
- A Direcção de Formação que elabora e difunde o planeamento global do ensino e da formação e treino.

Relativamente aos outros instrumentos de gestão que estão interligados com o Plano e o Relatório de Actividades, a competência para a sua elaboração recai sobre os diversos Órgãos Superiores de Comando e Direcção:

- A DPERI coordena o ciclo de gestão, a elaboração do balanço social e o desenvolvimento do SIADAP;
- A Direcção de Recursos Humanos assegura a gestão do processo de avaliação do desempenho dos militares e civis em serviço na Guarda;
- A Direcção do Recursos Financeiros elabora os projectos de Orçamento e a conta gerência da Guarda.

3.3. PLANO DE ACTIVIDADES DA GNR

O Plano de Actividades da GNR encontra-se estruturado da seguinte forma:

I. Nota Introdutória

- Origem e História;
- Breve Caracterização do Ambiente Interno e Externo;
- Tipificação dos Serviços Prestados e Factores Distintivos;
- Principais Utilizadores/Destinatários/Interessados (*Stakeholders*);
- Metodologia.

II. Enquadramento Estratégico

- Missão restabelecida;
- Visão;
- Valores;

- Objectivos Estratégicos;
- Objectivos Operacionais.

III. Recursos Internos Disponíveis

- Recursos Humanos;
- Recursos Materiais;
- Recursos Financeiros.

IV. Actividades/Projectos dos Comandos Funcionais, Unidades e Estabelecimentos de Ensino

- Fichas Projecto/Actividade concorrentes para os objectivos operacionais;
- Fichas Projecto/Actividade não concorrentes para os objectivos operacionais.

V. Avaliação e Controlo de Gestão

- Síntese do processo;
- Princípios do controlo de gestão a observar;
- Os clientes do controlo de gestão;
- Instrumentos de pilotagem;
- Instrumentos de orientação do comportamento;
- Instrumentos diálogo;
- Matriz Clientes/Produtos;
- Nota Final.

3.4. RELATÓRIO DE ACTIVIDADES NA GNR

O Relatório de Actividades da GNR apresenta a seguinte estrutura:

I. Nota Introdutória

1. Breve análise conjuntural:

- Origem e História;
- Breve Caracterização do Ambiente Interno e Externo;
- Tipificação dos Serviços Prestados e Factores Distintos;
- Principais Utilizadores/Destinatários (*Stakeholders*);
- Impacto dos factores conjunturais na Actividade da Guarda
- Metodologia.

2. Enquadramento Estratégico - Orientações gerais e especificas prosseguidas pelo organismos relativamente a:

- Missão Restabelecida;
- Visão;
- Valores;

- Símbolos;
- Objectivos e Estratégias;
- Objectivos Estratégicos;
- Objectivos Operacionais.

II. Auto-Avaliação

1. Análise de resultados alcançados e os desvios verificados de acordo com o QUAR
2. Actividades desenvolvidas, previstas e não previstas no plano, e, resultados alcançados
 - Actividade Operacional;
 - Protocolo e grupos de trabalhos;
 - Cooperação e parcerias estratégicas;
 - Gestão interna e de apoio operacional;
 - Formação dos Recursos Humanos;
 - Beneficiação de Infra-Estruturas e Equipamento;
 - Sistemas e Tecnologias de Informação;
 - Análise da Execução das fichas Projecto/Actividade concorrentes e não concorrentes para os Objectivos Operacionais.
3. Afectação real e prevista dos recursos humanos, materiais e financeiros
 - Recursos humanos;
 - Recursos materiais;
 - Recursos Financeiros.
4. Desenvolvimento de medidas para um reforço positivo do desempenho
 - Análise SWOT.

III. Balanço Social

- Análise sintética da informação prevista no Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de Outubro.

IV. Avaliação Final

- Apreciação qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados;
- Menção proposta pelo dirigente máximo do serviço como resultado da auto-avaliação;
- Conclusões prospectivas.

V. Anexos

PARTE II – INVESTIGAÇÃO DE CAMPO

CAPÍTULO 4

METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO DE CAMPO

4.1. METODOLOGIA

Na primeira parte do trabalho foi elaborada a sustentação teórica relativamente à temática em apreço, assim como o diagnóstico da implementação do Plano e Relatório de Actividades na GNR, de modo obter o conhecimento adequado para enquadrar a investigação de campo.

Nesta segunda parte do trabalho pretende-se evidenciar os resultados obtidos, através da investigação de campo realizada e respectiva análise, importante para as conclusões que se pretendem obter com a elaboração deste trabalho.

4.2. HIPÓTESES PRÁTICAS

Em função dos objectivos enunciados importa sublinhar que não se partiu para o estudo desta problemática com hipóteses teóricas em sentido «forte», visando testar relações determinadas, mas antes assumindo uma atitude de conhecer investigando.

Assim, face às questões anteriormente levantadas no ponto 1.4., admite-se como hipóteses para o estudo as seguintes:

Hipótese 1: A aplicação da Gestão por Objectivos à GNR tem implicações na forma como é elaborado e implementado o Plano e o Relatório de Actividades.

Hipótese 2: O Plano e o Relatório de Actividades estão coerentes com o QUAR e o Orçamento da GNR.

Hipótese 3: O actual sistema de gestão da GNR revela-se adequado por apresentar as fases e instrumentos de um ciclo de gestão alinhados com o SIADAP.

Hipótese 4: Existe uma articulação entre os diferentes níveis de decisão. (estratégica, de gestão e operacional)

4.3. CARACTERIZAÇÃO DO TRABALHO DE CAMPO

Relativamente ao trabalho de campo realizado, a principal preocupação foi tentar dar resposta à questão central e às perguntas de investigação que dela derivam.

Para validar as hipóteses formuladas foi escolhida a entrevista **semidirectiva** como um dos instrumentos para a recolha de dados. Este instrumento é aquele que consegue dar uma maior resposta aos objectivos deste trabalho, uma vez que o universo de pessoas que trabalham com o Plano e o Relatório de Actividades é muito reduzido. Este método enquadra-se, segundo Quivy e Campenhoudt (2005, p. 164), na observação indirecta, pois os inquiridos foram abordados com questões com o pressuposto de fornecer a informação pretendida e contribuir para a produção de informação necessária para o trabalho em causa.

4.3.1. Entrevistas

A entrevista semidirecta permite, segundo Ghiglione e Matalon (2001, p. 86), a verificação e o aprofundamento das hipóteses. Este tipo de entrevistas possibilita obter informação e elementos de reflexão muito ricos.

A entrevista seguiu um guião²⁷, e nele vêm definidos os objectivos e as perguntas.

Berelson *in Carmo* (1998, p. 251) salienta que a análise de conteúdo é uma técnica de investigação que “permite fazer uma descrição objectiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações”. Esta afirmação realça o facto de que a informação obtida através das entrevistas, permite retirar os elementos considerados relevantes para fazer uma análise de conteúdo válida e de confiança segundo regras e instruções de reprodução e organização da informação fundamental para o trabalho de investigação.

As entrevistas ocorrem no período compreendido entre os dias 28 de Junho a 12 de Julho. Os entrevistados foram escolhidos precisamente porque lhes compete a produção de Planos parcelares cuja a informação, depois de devidamente tratada e harmonizada, integrarão o Plano de Actividades da Guarda. Apesar de o terem feito em ambientes um pouco diversos, ou particulares, da realidade da Guarda, o papel interventivo a que os entrevistados foram sujeitos, constituiu uma mais-valia para responder ao presente trabalho de investigação. As entrevistas, com o assentimento dos entrevistados, foram gravadas e transcritas e constam no Apêndice F.

²⁷ Vide Apêndice E

CAPÍTULO 5

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

5.1. INTRODUÇÃO

Neste Capítulo serão expostos os resultados das entrevistas, salientando os aspectos mais relevantes para o estudo em questão. Consiste, ainda, na discussão dos resultados obtidos nas entrevistas. Para tal, proceder-se-á à análise e à discussão de todas as respostas às questões da entrevista, de modo a tirar conclusões que permitam validar as hipóteses formuladas.

5.2. CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

A selecção dos entrevistados incidiu num conjunto de 9 elementos que foram considerados os mais representativos para avaliar o tema em análise, assim a escolha recaiu sobre os seguintes responsáveis:

Entrevista	Posto	Nome	Cargo/Função Actual
1	Tenente-Coronel	Palma	Comandante da Unidade de Apoio Geral
2	Coronel	Costa Cabral	Chefe da Secretaria-Geral da GNR
3	Coronel	Carvalho	Director dos Recursos Financeiros
4	Tenente-Coronel	Alves	Chefe da Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais
5	Tenente-Coronel	Teixeira	Chefe de Divisão de Planeamento e Reabastecimento
6	Major	Oliveira	Chefe de Repartição da Avaliação de Cíveis
7	Capitão	Ribeiro	Chefe de Repartição de Estudos e Planeamentos da Direcção de Infra-Estruturas
8	Capitão	Machado	Adjunto do Chefe de Gabinete do Comando Operacional
9	Capitão	Nascimento	Ex-Assessor do Ministro da Administração Interna

5.3. DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS DAS ENTREVISTAS

A análise das entrevistas será apresentada sob a forma de quadros onde se releva os aspectos mais significativos.

Para o efeito, as questões n.ºs 1 e 2 não serão analisadas por serem perguntas de apresentação da entrevista.

5.3.1. Análise de Conteúdo à Questão n.º 3

Do resultado das entrevistas verificámos uma posição unânime de que a obrigação da elaboração e implementação do Plano e do Relatório de Actividades da GNR decorre de uma imposição legal decorrente do cumprimento do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro.

No sentido de harmonizar toda a AP, saíram diplomas que estabeleceram a uniformidade do funcionamento a que os serviços públicos têm que estar subordinados, tais como: a obrigatoriedade da implementação do sistema de GPO, aliado à vontade de ter instrumentos de planeamento e controlo que permitissem avaliar o cumprimento dos objectivos, os resultados e a proficiência da GNR.

Sendo o Plano e o Relatório de Actividades importantes instrumentos de gestão para a organização da GNR, para alinhar os objectivos individuais com os seus objectivos organizacionais foi relevante as indicações emanadas pelo próprio Ministro da Administração Interna, para o seu desenvolvimento na GNR.

Quadro 5. 1: Resposta à questão 3

Questão n.º 3 – Quais as razões que levaram à implementação do Plano de Actividades e do Relatório de Actividades na GNR?	
Entrevista 1	<i>“(…)imposição legal e a vontade de ter instrumentos de controlo que permitissem avaliar o cumprimento dos objectivos.”</i>
Entrevista 2	<i>“(…) é por imposição legal, (...) Saíram diplomas que determinam que os serviços públicos têm que estar subordinados a uma lógica de funcionamento (...) O próprio MAI deu indicações, no sentido, de que tinha que haver um Plano e um Relatório de Actividades para harmonizar toda a Administração Pública.”</i>
Entrevista 3	<i>“(…) ao cumprimento do estabelecido legalmente decorrente do DL n.º. 183/96, de 27 de Setembro, e de conseguir uma melhor gestão para à Guarda, com estes instrumentos de gestão.”</i>
Entrevista 4	<i>“(…) há uma imposição legal que obriga toda a Administração Publica a implementar o sistema de Gestão por Objectivos, não é excepção, o Plano e o Relatório de Actividades, pois eles são instrumentos deste modelo de gestão e como tal a Guarda está a aplicá-los nos moldes definidos, por ser uma imposição legal.”</i>
Entrevista 5	<i>“É uma imposição legal. Decreto-Lei 183/96 de 27 de Setembro.”</i>
Entrevista 6	<i>“Há uma imposição relativamente à sua implementação decorrente do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro. Esta imposição legal vem no fundo harmonizar a própria elaboração e concessão do Plano e do Relatório de Actividades como instrumentos de gestão.”</i>
Entrevista 7	<i>“A falta de instrumentos de gestão que permitam avaliar os resultados e a proficiência da GNR.”</i>
Entrevista 8	<i>“Por imposição legal. Mesmo a Tutela fez força para se fazer o Plano e o Relatório de Actividades.”</i>
Entrevista 9	<i>“A razão (...) foi precisamente a sua imposição legal.” “A Guarda começou a elaborar estes instrumentos de gestão a partir de 2008 dada a obrigatoriedade que decorreu da Lei do Orçamento de Estado e do próprio Decreto-Lei da execução orçamental, tornaram obrigatório o acompanhamento do Orçamento com o Plano de Actividades, (...)”</i>

5.3.2. Análise de Conteúdo à Questão n.º 4

De acordo com o referido nas entrevistas, não obstante, o Plano e o Relatório de Actividades da GNR estarem estruturados de acordo com as exigências da lei e de certa forma interagindo e assegurando a GPO e avaliação do desempenho (SIADAP), este modelo dificilmente se encaixa na perfeição numa instituição como a GNR face às particularidades de uma grande instituição que pretende ser uma organização de cariz militar.

A Guarda é uma instituição de dimensão ímpar, com missões e atribuições, dispersa por todo o país. Esta multiplicidade de valências coloca alguns entraves na aplicação do modelo de gestão, e portanto, na definição dos objectivos. No QUAR, que é o instrumento que obriga a uma maior precisão ao nível da construção dos objectivos e exige que a gestão seja orientada para os resultados, estão referenciados a missão (Carta de Missão do Comandante-Geral) e os objectivos estratégicos, alinhados com o Programa do Governo, as Grandes Opções do Plano e com o Orçamento de Estado, são fáceis de definir. No que respeita aos objectivos operacionais são difíceis de definir de forma quantificável e mensurável de maneira a que eles reflectam todas as valências da GNR.

Os objectivos nunca podem ser gerais, ou seja, têm que ser quantificáveis e mensuráveis. Para se criar tais objectivos, traça-se uns muito gerais para tentar que todos se sintam e se revejam naqueles objectivos. Ao definir-se os objectivos gerais perdem-se as qualidades básicas dos objectivos e depois não se conseguem medir e avaliar. Todos na organização se identificam com os objectivos gerais da instituição e todos contribuem para aqueles objectivos.

O Plano e o Relatório de Actividades têm algumas mais-valias, porque habitua e fazem com que se pense na actividade operacional em função dos recursos, prevalecendo a eficiência, a eficácia e a qualidade. É nessa perspectiva de gestão e de associação dos recursos aos resultados operacionais que este modelo permitiu melhorar qualitativamente a gestão da instituição GNR.

No que respeita à implementação do SIADAP e à avaliação do desempenho através destes instrumentos, a GNR apresenta alguns constrangimentos. A avaliação dos militares na Guarda cinge-se ao Regulamento da Avaliação de Mérito dos Militares da GNR e só se aplica a Oficiais e Sargentos.

A avaliação individual da função de um guarda normal com uma amplitude de funções vasta torna difícil a implementação do SIADAP. A avaliação numa instituição militar é uma avaliação baseada no mérito e noutros parâmetros que não apenas as do desempenho daquilo que se faz, assenta também em funções de comportamento, postura, organização, disponibilidade, entre outros valores. É necessário produzir um regulamento que permita implementar a avaliação prevista no SIADAP tradicional, porque este regulamento avaliará o valor, o mérito e a qualidade das pessoas, com a adaptação à natureza militar da instituição, e a sua extensão a todas as categorias profissionais.

Os objectivos operacionais estão estabelecidos e articulados de acordo com a missão e a visão da GNR. Portanto, gerir por objectivos é um bom sistema de avaliação de desempenho e o Plano e o Relatório de Actividades são uma mais valia para criar hábitos

e pensar nas actividades operacionais em função dos recursos, em termos de eficiência, eficácia, qualidade.

Quadro 5. 2: Resposta à questão 4

Questão n.º 4 – Será que o Plano e o Relatório de Actividades estão estruturados de modo a assegurar a Gestão por Objectivos e a avaliação do desempenho constantes do SIADAP?	
Entrevista 1	<p>“O Plano e o Relatório de Actividades estão estruturados de acordo com as exigências da lei e de certa forma asseguram a Gestão por Objectivos”</p> <p>“O SIADAP não está implementado”</p> <p>“Os objectivos estão definidos de acordo com a missão e não de acordo com a visão, porque esta última é sempre pessoal.”</p>
Entrevista 2	<p>“O Plano e o Relatório de Actividades são feitos de acordo com os requisitos existentes na lei. (...) (mas há) formalidades de elaboração dos instrumentos de gestão (...) não têm as mesmas particularidades”</p> <p>“Os grandes objectivos definidos decorrem e baseiam-se na missão da Guarda.”</p> <p>“Torna-se muito difícil contabilizar e avaliar a eficiência do desempenho de um militar.”</p> <p>“O Plano de Actividades para além de definir a estratégia para a organização, faz uma hierarquização das escolhas, quais são as prioridades e ordena-as por prioridades.”</p>
Entrevista 3	<p>“Os objectivos estão definidos conforme refere (...) e estão conformados com a Proposta de Orçamento que anualmente é apresentada. (...)”</p>
Entrevista 4	<p>“(...) direi que talvez não, (...) (porque) a Guarda tem singularidades que (...) constituem alguns entraves á assimilação destes instrumentos, tal como eles foram concebidos.”</p> <p>“(...) todo este sistema, por um lado, da Gestão por Objectivos, por outro lado, da avaliação do desempenho nos moldes do SIADAP na Guarda, não é fácil. (...) tem uma dispersão territorial como nenhuma outra tem (...) uma multiplicidade de valências, de missões, no fundo, atribuições que faz com que a Guarda dentro da sua unidade, seja muito plural. (...)”</p> <p>“(...) obriga a um trabalho intelectual, a definir e a pensar a nossa actividade, (...) em termos de eficácia e em atingir os resultados em si, (...) obriga-nos a medir a eficiência(...)”</p> <p>“(...) nos termos do SIADAP, temos alguns constrangimentos. (...) é muito difícil implementar avaliação dos nossos militares, segundo o SIADAP, porque (...) os objectivos têm que ser muito clarinhos, simplíssimos, mensuráveis, de fácil quantificação, de fácil compreensão. (...)”</p> <p>“Os objectivos operacionais estão estabelecidos e articulados com a missão e a visão da GNR.”</p> <p>“O Plano e o Relatório de Actividades estão estruturados genericamente de acordo com o que são as exigências legais e do próprio modelo de gestão. Mas estão adaptados à realidade institucional e às especificidades da instituição”</p> <p>“(...) luto todos os dias para que o modelo seja implementado. (...) pode-se adaptar a uma instituição como a Guarda”</p>
Entrevista 5	<p>“(...) na óptica do SIADAP, é de referir que se tem restringindo ao pessoal civil da Guarda.”</p>
Entrevista 6	<p>“Os objectivos definidos estão estabelecidos e articulados de acordo com a missão e a visão da GNR, (...) a visão da GNR é elaborada ao nível estratégico”</p> <p>“A visão tem que estar coincidente com a missão da GNR e com os objectivos que o dirigente máximo dos serviços contratualizou com o Governo.”</p>
Entrevista 7	<p>“Não parece existir, ainda, um Ciclo Anual de Gestão completo, a funcionar convenientemente.”</p> <p>“Creio não se encontrarem devidamente delineados os objectivos a alcançar para cada unidade orgânica, consequentemente, os objectivos a atingir por cada militar/funcionário (...)”</p>
Entrevista 8	<p>“Sim. Concorrem, mas ainda existem discrepâncias”</p> <p>“(...) o Plano e o Relatório de Actividades não estão estruturados de acordo com os objectivos e a avaliação do desempenho (...) o Plano de Actividades não está estruturado de acordo com os objectivos estratégicos e operacionais do QUAR e que no QUAR estão estabelecidos os objectivos estratégicos, mas que estes objectivos não são operacionalizados.”</p> <p>“As discrepâncias são maioritariamente ao nível das actividades operacionais”</p> <p>“(...) a visão surge um bocado desenquadrada, porque ainda não foi traçado um Plano Estratégico para a GNR.”</p>

Entrevista 9	<p><i>“O Plano e o Relatório de Actividades, não estão desgarrados da gestão global da instituição e interagem, (...) neste modelo de Gestão por Objectivos, porque estes instrumentos, (...) visam definir um conjunto de objectivos para a organização.”</i></p> <p><i>“A nossa missão é multifacetada e cada vez é mais extensa.”</i></p> <p><i>“Na Guarda a visão que se encontra no nosso Plano é uma visão algo complexa e formal.”</i></p> <p><i>“O Plano e o Relatório de Actividades não estão estruturados para assegurar a Gestão por Objectivos.”</i></p> <p><i>“(…) estruturação do Plano e do Relatório de Actividades, pecam por excesso em muitas áreas e funcionam mais como instrumentos de divulgação do que como instrumentos de gestão (...) Porém estão minimamente bem estruturados”</i></p> <p><i>“Os objectivos estabelecidos estão articulados com a missão e a visão da GNR.”</i></p>
--------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

5.3.3. Análise de Conteúdo à Questão n.º 5

Não obstante, existirem entrevistados que referem o facto de a GNR não aplicar o modelo de GPO, o Plano e o Relatório de Actividades apresentam uma estrutura que está de acordo com as que são as exigências legais e do próprio modelo de gestão com as adaptações à realidade institucional e às próprias especificidades da instituição numa melhoria contínua do desempenho da organização, permitindo assim, efectuar uma boa análise e apurar a eficiência da instituição. Para que isso aconteça tem que haver interacção entre estes instrumentos.

O Plano define os objectivos a alcançar o que ajuda na tomada de decisões, e o Relatório analisa e avalia o cumprimento dos objectivos e demonstra o desempenho excelente da GNR com um número reduzido de recursos humanos, financeiros e materiais. Atento às debilidades que possam existir na instituição, o seu desenvolvimento organizacional só se revelará com a participação de todos os dirigentes e colaboradores no processo de construção do Plano e Relatório de Actividades. A esta acrescem factores externos à gestão, o grau de satisfação dos colaboradores e o Orçamento que não é definido segundo o processo normal, pois a dotação atribuída à GNR é uma atribuição baseada em critérios que ultrapassa a própria gestão da GNR e está relacionada com os constrangimentos da AP, não tendo em conta o Plano de Actividades já elaborado.

O instrumento que permite avaliar o desempenho organizacional e individual é o SIADAP que de acordo com algumas opiniões, a GNR não tem e não é gerida por objectivos, sendo aqui fundamental que todos os colaboradores interajam com vista a encarar o Plano e do Relatório de Actividades como instrumentos importantes para o desenvolvimento organizacional e individual.

Na GNR, no âmbito do SIADAP 1, os serviços auxiliam na avaliação e definição dos objectivos e do que devem produzir. Assim o SIADAP permite premiar o desempenho, no entanto, existem dificuldades na sua aplicação à organização, nomeadamente, no que diz respeito a alguns instrumentos fundamentais no modelo de gestão, e na própria avaliação dos colaboradores, assim foi referido como forma de ultrapassar esta situação é a

implementação deste instrumento a toda a Guarda desde o nível mais baixo ao nível mais alto da hierarquia.

No que respeita ao desempenho individual é defendido que existe dificuldades na aplicação concreta à organização e à própria avaliação dos colaboradores. Há factores internos, por um lado, relacionados com o próprio estatuto militar e com as alterações ao quadro dos direitos e deveres, com um grau de exigência diferente dos trabalhadores da generalidade da AP; por outro lado, a existência do SIADAP 3 (colaboradores) aplicados aos civis que trabalham na GNR e a avaliação dos dirigentes (SIADAP 2) e colaboradores militares (SIADAP 3), através de fichas de avaliação individual, segundo, o Regulamento de Avaliação de Mérito dos Militares da GNR.

Apesar dos constrangimentos, a instituição procura para cada colaborador definir objectivos e identificar quais as metas a alcançar de forma a aumentar os níveis de eficácia individual e da própria instituição.

Quadro 5. 3: Resposta à questão 5

Questão n.º 5 – Em sua opinião considera que o Plano e o Relatório de Actividades, enquanto instrumentos de gestão, melhoram o desempenho organizacional e individual da instituição GNR?	
Entrevista 1	<i>“O Plano e o Relatório de Actividades permitem uma boa análise do desempenho organizacional e individual da instituição.”</i>
Entrevista 2	<i>“É evidente que sim. Porque, (...) além de ser uma muleta e um apoio, por quem decide e toma decisões, uma vez que eles estão definidos, é uma ajuda preciosa, (...) (vão) permitir ver, analisar e avaliar os objectivos que foram cumpridos.”</i>
Entrevista 3	<i>“Melhoraram e de que maneira. Responsabilizaram os dirigentes, podendo até mesmo dizer, todos os militares, no sentido do Plano de Actividades ser cumprido e, posteriormente, o Relatório de Actividades demonstrar o Desempenho Excelente da GNR, reconhecido por SE o MAI, com poucos recursos humanos, financeiros e materiais.”</i>
Entrevista 4	<i>“(...) as especificidades da instituição que leva às dificuldades de definir objectivos quer individuais quer pela própria instituição”</i>
Entrevista 5	<i>“Devem melhorar. (...) A Guarda passou a actuar (...) de acordo com uma estratégia e objectivos precisos. Mas a escassez de pessoal (...) e a forte restrição dos meios financeiros não (...) (permitem) desenvolver a sua missão com maior qualidade, eficiência e eficácia”</i>
Entrevista 6	<i>“O Plano e o Relatório de Actividades, só por si, não são suficientes (...) Existem outro tipo de instrumentos, nomeadamente o sistema de avaliação dos serviços, o SIADAP, que permite medir o desempenho organizacional e individual.”</i> <i>“O Plano e o Relatório de Actividades contribuem para melhorar o desempenho organizacional, no sentido em que se sabe o que se produz, o que é se fez ou o que se faz.”</i>
Entrevista 7	<i>“Sim, (...) são instrumentos de gestão fundamentais para apurar a eficiência dos elementos da instituição e a própria instituição em si.”</i> <i>“Ao existirem objectivos a alcançar, procura-se que cada elemento da organização se identifique com as metas definidas, aumentando os níveis de eficácia individual e, consequentemente, os da própria instituição.”</i>
Entrevista 8	<i>“O Plano e o Relatório de Actividades melhoram o desempenho organizacional, mas não melhoram o desempenho individual, porque na Guarda, ainda, não está implementado aos militares o SIADAP 3.”</i>
Entrevista 9	<i>“A Guarda não é gerida por objectivos, como tal, não tem um sistema de avaliação de desempenho, tipo o SIADAP (...) A organização não tem premiado em nada, o bom ou mau desempenho, trata todos de maneira igual.”</i>

5.3.4. Análise de Conteúdo à Questão n.º 6

Na elaboração do Plano e do Relatório de Actividades foram inicialmente apontadas dificuldades ao nível dos Comandantes quando foram demonstrados os benefícios destes instrumentos de gestão para o seu desempenho organizacional e do cumprimento da missão, embora sendo esta responsabilidade da competência da DPERI. Esta situação é referida como ultrapassada. No entanto, acresce que existem dificuldades na definição de objectivos quer individuais, quer pela própria instituição por estes serem muito limitados face aos constrangimentos criados pelo próprio sistema.

Na implementação do Plano e do Relatório de Actividades foi a sensibilização de todos os dirigentes e colaboradores para os benefícios a ter com estes instrumentos de gestão para além do cumprimento da legalidade.

A não existência de indicadores de gestão nem ferramentas de monitorização e controlo das actividades/projectos, a dificuldade na quantificação das actividades/projectos, designadamente, das acções ao nível operacional, associada à pouca quantidade de recursos humanos, financeiros e materiais, dificulta o planeamento dessas mesmas actividades a desenvolver e dificilmente se consegue direccionar os recursos para o cumprimento dos objectivos ou para aquilo que é necessário e essencial.

A análise dos resultados é difícil devido à falta de um conjunto de pessoas que se preocupem com a realização desta tarefa, como o atraso na fluidez da informação interna e à falta de formação respeitantes ao Plano e ao Relatório de Actividades.

Por fim, é opinião unânime de que um dos maiores constrangimentos que se coloca à aplicação do modelo de gestão, à eficiência e à eficácia da Guarda é que não existe ainda um sistema em rede informática que ligue a totalidade dos postos a todos os sítios. Esta questão tecnológica é um constrangimento transversal a toda a Guarda, não só na implementação do Plano e do Relatório de Actividades, assim como, à própria gestão e funcionamento normal da GNR.

Quadro 5. 4: Resposta à questão 6

Questão n.º 6 – Quais as dificuldades sentidas na elaboração do Plano e do Relatório de Actividades?	
Entrevista 1	<i>“A parca quantidade de recursos humanos (...) a falta de tempo no dia-a-dia, que não permite que se consiga pensar, (...) Os resultados e a análise (...) são difíceis.” “A falta de formação(...)”</i>
Entrevista 2	<i>“ Quantificar determinado tipo de acções, principalmente, na área operacional” “Se não houver financiamento, não consigo realizar as actividades, apesar de terem sido previstas. (...) porque todas as previsões se fazem com base num orçamento.”</i>
Entrevista 3	<i>“Na implementação foi o sensibilizar todos para os benefícios. Na elaboração, (...) decorreram mais de fazer sentir aos Comandantes e demonstrar-lhes os benefícios destes instrumentos de gestão para o seu desempenho organizacional e de cumprimento da missão”</i>
Entrevista 4	<i>“(...) questão tecnológica.” “A Guarda não tem, ainda hoje, uma rede informática que abranja a totalidade dos</i>

	<i>seus locais onde está instalado e onde presta serviço</i>
Entrevista 5	<i>“É obtenção e compilação dos objectivos a atingir e dos programas a realizar, bem como o planeamento dos recursos a afectar (...)”</i>
Entrevista 6	<i>“Há um atraso substancial em termos de fluência da informação interna. Fala-se da questão tecnológica.”</i>
Entrevista 7	<i>“(...) dificuldades na recolha da informação necessária, junto das unidades.”</i>
Entrevista 8	<i>“(...) identificar como é que se mede o nosso produto que é a segurança e, também, sabermos quantificar a nossa actividade.”</i>
Entrevista 9	<i>“Há dificuldade a fazer o Plano de Actividades, porque para se pôr números no plano, tem que haver indicadores, tem que haver informação e a nossa contabilidade (...) é ainda uma contabilidade muito orçamental, sem informação, sendo, depois mais difícil de quantificar os planos.”</i>

5.3.5. Análise de Conteúdo à Questão n.º 7

De acordo com a informação registada nas entrevistas nota-se que a harmonização entre o Plano e o Relatório de Actividades e os restantes instrumentos de gestão ainda não existe integralmente.

Para uma tomada de decisão eficaz e para uma boa gestão do desempenho organizacional, é importante que a harmonização dos diferentes instrumentos de gestão seja efectuada com as Grandes Opções do Plano, com a Carta Missão do Comandante-Geral, com o QUAR, com o Orçamento e com o SIADAP 3 (embora não se esteja a aplicar este último instrumento para os militares mas sim para os civis), havendo quem faça, também, referência ao Balanço Social.

O Plano de Actividades harmoniza-se obrigatoriamente com o Orçamento de Estado sob pena de não receber o dinheiro para realizar as actividades e os objectivos planeados. Todas as actividades que estão no Plano de Actividades têm que estar orçamentadas. Harmoniza-se com a avaliação do dirigente, com as Cartas de Missão. Existe apenas harmonização do Plano e do Relatório de Actividades com a avaliação dos colaboradores apenas civis no que é possível.

O QUAR define um conjunto de objectivos, que decorrem dos objectivos estratégicos definidos pelo Ministro, pelo que se articula com a Carta de Missão. A introdução deste instrumento possibilitou medir por meio de indicadores, e avaliar o desempenho da organização, através da análise do grau de concretização dos objectivos previstos. A desvantagem é que são pouco exigentes, porque constroem-se indicadores e objectivos que à partida não se atingirão. Neste instrumento não consta objectivos financeiros. Assim o QUAR não está harmonizado com o Orçamento. Esta situação não permite à GNR fazer uma gestão financeira canalizada para o cumprimento dos objectivos previamente definidos. Este constrangimento resulta da dotação orçamental atribuída à Guarda, pela Tutela, em função das disponibilidades orçamentais.

O Plano de Actividades concorre para os objectivos operacionais do QUAR, mas não se consegue aferir com exactidão o grau dos objectivos operacionais com a execução da actividade.

A harmonização do Plano com o Relatório de Actividades é efectuada, mas de uma forma que não respeita o próprio modelo de gestão.

Quadro 5. 5: Resposta à questão 7

Questão n.º 7 – Considera que existe uma harmonização entre o Plano e o Relatório de Actividades com os restantes Instrumentos de Gestão?	
Entrevista 1	<i>“(…)acho que o Plano de Actividades está harmonizado com o Orçamento.”</i>
Entrevista 2	<i>“Eu acho que sim (…)”</i> <i>“O que se repara é que o Orçamento não está de acordo com o QUAR.”</i>
Entrevista 3	<i>“Existe alguma harmonia entre o PA e o RA e os restantes instrumentos de gestão, designadamente o Orçamento. Com a introdução do QUAR passou a ser possível medir e avaliar o desempenho da organização, através da análise do grau de concretização dos objectivos previstos.”</i>
Entrevista 4	<i>“(…) existe uma harmonização (….) com o programa do Governo, com as Grandes Opções do Plano, com a Carta Missão do Comandante-Geral, com o QUAR (….)”</i> <i>“Harmoniza-se com o Orçamento de Estado”</i> <i>“O Orçamento não é feito de acordo com o QUAR”</i>
Entrevista 5	<i>“(…) existe a necessária integração entre o PA, o RA e o QUAR. (...) Quanto à avaliação do desempenho, na óptica do SIADAP, é de referir que se tem restringido ao pessoal civil da Guarda.”</i>
Entrevista 6	<i>“O que está no Plano de Actividades, em princípio, tem que estar orçamentado, senão não faz sentido.”</i>
Entrevista 7	<i>“(…) a harmonização dá-se, creio, apenas ao nível da previsão orçamental e do Plano de Actividades, isto relativamente ao nível de competência da DIE/CARI.”</i>
Entrevista 8	<i>“Existe harmonização (...) mas deveria haver uma maior interligação.”</i> <i>“(…) o Plano de Actividades tem que concorrer para os objectivos operacionais do QUAR e nesse aspecto detecta-se discrepâncias.”</i> <i>“A Carta de Missão tem, mais ou menos, em conta o que está no QUAR.”</i>
Entrevista 9	<i>“Não acho que exista harmonização entre o QUAR e os instrumentos da gestão, porque é pouco exigente.”</i> <i>“O QUAR e o Orçamento não estão relacionados.”</i> <i>“O problema destes documentos é que, neste momento, já são feitos, mas estão todos desligados uns dos outros.”</i> <i>“Acho que não existe harmonização entre o Plano e o Relatório de Actividades, o QUAR e o Orçamento.”</i>

5.3.6. Análise de Conteúdo à Questão n.º 8

O Despacho n.º 4501/2010 e a Directiva 06/2ºCG/2008 definem as novas atribuições dos Órgãos Superiores de Comando e Direcção procedente da nova estruturação da GNR. Estes documentos decretam que o Comando Operacional deverá elaborar o Plano de Actividades do Comando Operacional, o Comando Doutrina e Formação deverá formar o Plano Anual de Formação e Ensino, e no CARI a Direcção de Recursos Logísticos deverá organizar o Plano de Necessidades Logísticas e a Direcção de Infra-Estruturas deverá produzir o Plano de Necessidades de Obras. Com a reestruturação, passados dois anos, estes planos ainda não foram desenvolvidos.

O Plano e o Relatório de Actividades integram a informação que devia estar vertida nestes planos. Contudo, essa informação não chega ao órgão central (DPERI) de forma trabalhada e sistematizada o que implica que se aposte menos na qualidade destes instrumentos de gestão. Se estes planos não são feitos deve-se à escassez de recursos humanos que não permite criar um conjunto de pessoas que pensem só na elaboração deles, à falta de formação das pessoas e de um sistema informático que consiga copular todos os elementos advindos dos Órgãos Superiores de Comando e Direcção essenciais para integrar o Plano e o Relatório de Actividades da GNR.

Quadro 5. 6: Resposta à questão 8

Questão n.º 8 – Será que o Plano e o Relatório de Actividades integram a informação constante do Plano de Actividades do Comando Operacional / Plano anual de Formação e Ensino / Plano de Necessidades de Obras (DIE) e do Plano de Necessidades Logísticas (DRL)? Caso não integrem essa informação indique as razões.	
Entrevista 1	<i>“A informação está integrada (...) Mas não se consegue fazer estes planos, por causa da escassez de pessoal e à falta de formação dos mesmos.”</i>
Entrevista 2	<i>“Em princípio deve integrar. (...) Esta informação consegue-se através de um plano de necessidades que depois é contabilizado em determinado dinheiro.”</i>
Entrevista 3	<i>“Penso que integram e, na minha opinião deveriam integrar.”</i>
Entrevista 4	<i>“(.) ainda não estão tão desenvolvidos internamente como seria desejável.” “Neste momento, o Plano e o Relatório de Actividades integram a informação que no futuro, há-de estar vertida, concentrada e trabalhada nestes Planos e que têm que chegar cá com padrões de qualidade que permitam verte-lo no Plano de Actividades. A informação, actualmente, não chega ao órgão central, sistematizada e arrumadinha como deverá chegar, quando, no futuro, estes planos existirem.” “Neste momento, estes instrumentos são aspirações”</i>
Entrevista 5	<i>“Integram. Mas muitas vezes não passam de intenções que são inviabilizadas pelos cortes orçamentais.”</i>
Entrevista 6	<i>“A informação está integrada no Plano de Actividades, mas estes planos não são feitos.”</i>
Entrevista 7	<i>“Sim, integram informação da actividade a desenvolver (PA) e da actividade desenvolvida (RA).”</i>
Entrevista 8	<i>“Não integram, porque nunca foram elaborados.” “(.) como a estrutura da Guarda é recente ainda não foi feito.” “O Plano Anual de Formação e Ensino, o Plano de Necessidades de Obras e o Plano de Necessidades Logísticas nunca foram feitos e como a lei é nova, no antecedente, não existia.”</i>
Entrevista 9	<i>“Eu acho que a informação está integrada no Plano de Actividades, mas não em forma destes planos.”</i>

5.3.7. Análise de Conteúdo à Questão n.º 9

É unânime que no Plano de Actividades sejam referidas actividades/projectos não enquadrados em programas. Face ao ajuste no Plano de Actividades por força de alteração do Orçamento atribuído todas as actividades/projectos enquadrados e não enquadrados serão mencionados como projectos/actividades não desenvolvidas ou a desenvolver posteriormente com algum reforço orçamental em função das prioridades de gestão.

Quadro 5. 7: Resposta à questão 9

Questão n.º 9 – Considera relevante a introdução no Plano de Actividades de projectos/actividades não enquadradas em programas, cujas actividades/plano de intenções não estão quantificados no Plano de Actividades?	
Entrevista 1	<i>“Concordo que se ponham, uma vez que possam surgir actividades/projectos que tenham que ser feitos.”</i>
Entrevista 2	<i>“Concordo que se coloquem.”</i>
Entrevista 3	<i>“Todos os projectos/actividades deverão estar quantificados e devidamente integrados e enquadrados em programas e conformados com a POE2010.”</i>
Entrevista 4	<i>“(…) se eventualmente, durante o ano, a Guarda vier a beneficiar de algum reforço orçamental, já se encontram identificadas no Plano de Actividades um conjunto de projectos e actividades que vamos dar prioridade na afectação desses recursos financeiros extras, (…) Deixam de ser uma realidade virtual e passarem a ser uma realidade real.”</i>
Entrevista 5	<i>“Não faz sentido. Só devemos pôr no PA o que há hipótese de executar. O PA tem que estar alinhado com o Orçamento da Guarda, quer com a proposta quer com o plafond final.”</i>
Entrevista 6	<i>“Devem estar integrados no Plano de Actividades.”</i> <i>“Havendo flexibilidade orçamental, (…) introduzir no Plano de Actividades projectos que poderão eventualmente ser viáveis, (…)”</i>
Entrevista 7	<i>“Sim, é importante que o Plano de Actividades reproduza a realidade da actividade desenvolvida, permitindo provisionar recursos para intervenções urgentes não previstas decorrentes de situações acidentais.”</i>
Entrevista 8	<i>“Concordo que seja colocado no Plano de Actividades”</i> <i>“(…) defendo que tem que haver um mecanismo que permita quantificar as actividades inopinadas e fazer uma estimativa de custos, mais ou menos credível.”</i>
Entrevista 9	<i>“Penso que estes projectos/actividades devem existir e ambos devem estar contemplados no próprio Plano de Actividades (…) e devem estar orçamentados.”</i>

5.3.8. Análise de Conteúdo à Questão n.º 10

A GNR é uma estrutura hierarquizada, tem uma cadeia de comando que assegura a ligação desde o Comandante-Geral, aos Órgãos Superiores de Comando e Direcção e respectivas direcções, até às Unidades e Comandos Territoriais. Diariamente as informações circulam através de canais de informação, nomeadamente, realização de reuniões, mensagens, contactos telefónicos e contacto directo, e correio electrónico são os mais usados na obtenção de dados estatísticos, necessidades que possam haver, entre outros.

Quadro 5. 8: Resposta à questão 10

Questão n.º 10 – Face à organização e dispersão geográfica da GNR, como se consegue obter os elementos necessários para a elaboração do Plano de Actividades e do Relatório de Actividades?	
Entrevista 1	<i>“Na minha opinião convínhamos ter um sistema informático mais expedito.”</i>
Entrevista 2	<i>“A Guarda (…) tem uma cadeia de comando, (...), faz chegar os apoios essenciais para a obtenção dos elementos necessários através da estrutura mantida do Comando, que se materializa por meio de sistemas informáticos, correio, reuniões, contactos, deslocações, mensagens.”</i>
Entrevista 3	<i>“Sei que as Unidades participam mediante fichas de Actividades que lhes são enviadas para preencherem e todos os documentos que considerem relevantes.”</i>
Entrevista 4	<i>“(…) nós fazemos pedidos concretos aos comandos funcionais, fazemos reuniões com os comandos funcionais, estamos a falar do Comando Operacional, do Comando de Doutrina e Formação, do Comando de Administração de Recursos Internos (…) e pedidos às direcções (…) nós vamos às unidades, pedimos directamente a elas e às pessoas que trabalham nas unidades.”</i>

	<i>"(...) mandar mapas por correio electrónico a todo o dispositivo (...) contactamos com entidades directamente"</i>
Entrevista 5	<i>"A metodologia utilizada conta de cada um desses documentos."</i>
Entrevista 6	<i>"Consegue-se através dos meios que temos à nossa disposição e que existem actualmente na Guarda, os emails, contactos, mensagens, continuar a fazer reuniões e pedidos às Unidades e Comandos Territoriais."</i>
Entrevista 7	<i>" (...) No que respeita ao Plano de Necessidades de Obras da DIE, este é elaborado com base nas necessidades manifestadas pelas diversas Unidades e aferidas pela DIE e superiormente aprovado. Para o efeito é solicitado a cada Unidade o envio do seu Plano de Necessidades em Infra-estruturas."</i>
Entrevista 8	<i>"A Guarda é uma estrutura hierarquizada e diariamente as informações circulam através de canais de informação (...) nomeadamente, através de execução de reuniões, mensagens, telefone e correio electrónico."</i>
Entrevista 9	<i>"Eu penso que obtém uma recolha através de reuniões, pedidos por mensagens, correio electrónico e por contactos."</i>

5.3.9. Análise de Conteúdo à Questão n.º 11

Uma das palavras-chave da filosofia da GPO é a participação e a motivação. Deste modo, verifica-se que ao nível dos dirigentes, pelo menos a maior parte deles, encontram-se informados e compreendem o que são, o Plano e o Relatório de Actividades, para que servem e como funciona. A estes dirigentes foi dada formação e difundidas instruções e dadas orientações em reuniões sobre o que são, para que servem, como se constroem, como tal, sentem-se motivados porque estão mais familiarizados e acreditam que estes instrumentos possam melhorar o serviço e orientar o esforço para a Missão.

Ao nível dos colaboradores/militares não se encontram motivados porque são-lhes desconhecidos, não existe sensibilização nem formação sobre o Plano e o Relatório de Actividades e sobre a sua importância para a proficiência da GNR.

Quadro 5. 9: Resposta à questão 11

Questão n.º 11 – Considera que os dirigentes/colaboradores se encontram informados e motivados para participarem na elaboração e implementação do Plano e do Relatório de Actividades?	
Entrevista 1	<i>"Eu penso que sim." "Os colaboradores não têm formação logo não podem dar o seu contributo e por essa razão não me posso pronunciar por eles."</i>
Entrevista 2	<i>"Eu acho que sim (...) em cada ano que passa, os dirigentes e os colaboradores estão mais familiarizados com estes instrumentos de gestão."</i>
Entrevista 3	<i>"Claro que sim. Foi dada Formação para tal e difundidas instruções e dadas indicações em Reuniões."</i>
Entrevista 4	<i>"Diria que os dirigentes e os colaboradores se encontram minimamente informados e motivados para cumprirem a sua parte neste novo modelo de gestão (...)" "A generalidade dos dirigentes estão informados e acreditam, já de alguma forma, daí poder-se encontrar alguma motivação, a generalidade dos trabalhadores, não está tão bem informada." "A generalidade dos colaboradores ainda não está, e não tem consequências práticas na implementação do sistema, ou não tem consciência dessa implementação do sistema, por isso, os níveis de informação e motivação, são diferentes."</i>
Entrevista 5	<i>"Não há motivação, porque não tem grande informação sobre estas metodologias, designadamente ao nível das unidades."</i>
Entrevista 6	<i>"Há-de haver, com certeza, dirigentes informados e motivados (...)"</i>

Entrevista 7	<i>“Julgo não existir sensibilização nem a informação adequada sobre o que é o Plano e o Relatório de Actividades”</i>
Entrevista 8	<i>“(…) ao nível dos dirigentes, digo que estes se encontram motivados (…)” “A nível dos trabalhadores não considero que estejam motivados”</i>
Entrevista 9	<i>“(…) O que se nota é que até aos dirigentes estes encontram-se motivados e há participação, agora ao nível dos colaboradores, não, porque nem todos estão informados do Plano e do Relatório de Actividades, porque o desconhecimento e a incerteza é a pior coisa que podem fazer às pessoas, assim, não contribuem nada para a motivação, nem para a sua estabilidade emocional.”</i>

5.3.10. Análise de Conteúdo à Questão n.º 12

Concluída a elaboração e aprovação do Plano e do Relatório de Actividades é da responsabilidade das instituições públicas divulgarem e disponibilizarem a informação por todos os potenciais interessados. A GNR não está isenta deste procedimento, assim, a divulgação do Plano e do Relatório de Actividades é assente pela internet e intranet da instituição, sendo defendido pela maioria dos entrevistados, que são excelentes fóruns de propagação. Mas a GNR depara-se com alguns problemas relacionados com a limitação da rede interna da Guarda, que não chega a todos os postos. Estes documentos são considerados documentos complexos, devendo ser mais sucintos, pois existem muitos militares idosos que privilegiam a comunicação escrita e não há interesse nem motivação dos militares e de alguns dirigentes para a elaboração e execução do Plano e do Relatório de Actividades, devido à falta de esclarecimento. Não obstante a utilização em formato papel destes documentos, não é considerado uma boa via, porque implica muitos custos e nem todos os militares o lêem.

Quadro 5. 10: Resposta à questão 12

Questão n.º 12 – Em sua opinião, a divulgação do Plano de Actividades e do Relatório de Actividades na internet, é suficiente?	
Entrevista 1	<i>“A divulgação pela internet do Plano e do Relatório de Actividades é suficiente.”</i>
Entrevista 2	<i>“A internet neste momento é um bom meio de divulgação.”</i>
Entrevista 3	<i>“Face ao prazo ainda curto de implementação destes instrumentos de gestão a divulgação pela Internet tem de ser associada com a difusão documental, pelo menos, até ao nível de Unidade.”</i>
Entrevista 4	<i>“A internet e a intranet são fóruns de excelência de divulgação da informação” “A intranet e a internet são neste momento formas de comunicação interna por excelência” “A internet não é suficiente, mas é considerada, neste momento, a melhor via.”</i>
Entrevista 5	<i>“Há uma boa maneira de se saber que consiste em contar o n.º de vezes que esses documentos são consultados.”</i>
Entrevista 6	<i>“Eu sugeria que eles fossem pela internet, até às Unidades, Comandos Territoriais e Postos.”</i>
Entrevista 7	<i>“Não creio que seja suficiente. O esclarecimento do que são os instrumentos de gestão na GNR, deve ser efectuado a todos os militares/funcionários e muito mais àqueles que têm responsabilidades de gestão, nomeadamente, através de conferências e outras actividades sobre o tema.”</i>
Entrevista 8	<i>“A internet e a intranet são meios suficientes”</i>
Entrevista 9	<i>“Não, apesar do Plano e do Relatório de Actividades terem de, obrigatoriamente por Lei, ser divulgados nas páginas da internet”</i>

5.3.11. Análise de Conteúdo à Questão n.º 13

Alguns dos entrevistados defendem que o Plano e o Relatório de Actividades são, apenas, formais e rotineiros, porque a sua elaboração é obrigatória, sendo encarados como meros documentos que não trazem valor acrescentado para a instituição. Também sustentam que a Gestão por Objectivos ainda não está implementada na GNR.

Outros defendem que estes instrumentos de gestão se encontram numa fase de transição. Argumentam que são considerados formais e rotineiros porque advém de uma imposição legal e, desta forma, são obrigados a fazer e a cumprir com os prazos convencionados na lei. São bons instrumentos de apoio à decisão e à gestão, servindo de suporte para a aplicação eficiente de novas práticas, assim como, assegurar a implementação do sistema de avaliação, mas adaptado aos militares da GNR. Sugerem que no futuro sejam verdadeiros instrumentos que sirvam de apoio à gestão da GNR, criando uma cultura de diferenciação com base no mérito dentro da instituição e entre instituições da AP. Assim como, permitir a obtenção e a análise dos resultados e dos desvios ajudando a organização a atingir os seus objectivos, constituindo-se como documentos motores de desenvolvimento para a organização GNR.

Quadro 5. 11: Resposta à questão 13

Questão n.º 13 - O Plano e o Relatório de Actividades elaborados pela GNR são documentos “rotineiros e formais de gestão” ou são documentos que permitem à gestão da GNR assegurar em pleno as novas práticas de gestão por objectivos e implementação do SIADAP. Comente.	
Entrevista 1	<i>“São instrumentos de aplicação de novas práticas da Gestão por Objectivos, mas ao nível da implementação do SIADAP, sou da opinião de se implementar um sistema de avaliação adaptado aos militares da Guarda.”</i>
Entrevista 2	<i>“Concordo. A única dificuldade aqui é a quantificação de determinados objectivos (...) O Plano e o Relatório de Actividades não são feitos só por rotina, porque permitem obter e analisar os resultados e os desvios, assim como, permitem corrigir coisas que estejam menos bem. São documentos que ajudam a organização a atingir os objectivos.”</i>
Entrevista 3	<i>“São bons documentos de apoio à decisão e à gestão.”</i>
Entrevista 4	<i>“(...) são as duas coisas. (...) são instrumentos formais, porque é uma imposição legal (...) são rotineiros porque têm rotinas (...) permitem em assegurar a implementação do novo sistema de avaliação (...)”</i> <i>“(...) documentos que constituem para a Guarda uma obrigação, temos que os fazer e nessa medida são rotineiros e formais, (...)”</i>
Entrevista 5	<i>“Permitem. O que não quer necessariamente dizer que aconteça”</i>
Entrevista 6	<i>“(...) o Plano e o Relatório de Actividades não podem nunca ser documentos rotineiros e formais de gestão. Portanto, tem que estar tudo interligado, para que as novas práticas de gestão, sejam implementadas com toda a eficiência possível.”</i>
Entrevista 7	<i>“Julgo que na GNR o Plano e o Relatório de Actividades, são, ainda, meros documentos de obrigação legal, não se traduzindo, fundamentalmente, o Relatório de Actividades, numa ferramenta que orienta a gestão e que possa garantir que cada plano se possa transformar num verdadeiro instrumento de gestão (...)”</i>
Entrevista 8	<i>“(...) inicialmente eram documentos formais porque adveio de uma imposição legal”</i> <i>“Hoje já se começa a dar importância ao Plano e ao Relatório de Actividades, porque estão definidos objectivos que têm que ser cumpridos para o bom desempenho da organização e cumprimento da missão.”</i>
Entrevista 9	<i>“São documentos essencialmente formais e não são verdadeiros instrumentos de gestão. (...) Tem-se que antes implementar a Gestão por Objectivos.”</i>

5.3.12. Análise de Conteúdo à Questão n.º 14

O Plano e o Relatório de Actividades contribuem, por um lado, para a melhoria contínua e de qualidade dos serviços, porque possibilita ver como é que a instituição está a funcionar, obriga a correlacionar recursos que a GNR tem à disposição para cumprir com os objectivos operacionais e estratégicos a que se propôs, procura responsabilizar não só os dirigentes, mas também, os militares/colaboradores para a execução e cumprimento dos mesmos. O Plano de Actividades determina os objectivos e as actividades a desenvolver e o Relatório de Actividades analisa se estes objectivos e actividades foram ou não atingidos, permite uma gestão mais transparente. São ferramentas importantes para aumentar para otimizar e rentabilizar os meio disponíveis.

O Plano e o Relatório de Actividades têm a desvantagem de não conseguirem medir a qualidade e a produtividade dos serviços prestados por não haver indicadores que os consigam medir.

Quadro 5. 12: Resposta à questão 14

Questão n.º 14 – Será que o Plano e o Relatório de Actividades contribuem para a melhoria contínua e de qualidade dos serviços prestados pela GNR?	
Entrevista 1	<i>“Podem.”</i>
Entrevista 2	<i>“Contribuem. No Plano de Actividades estão definidos determinados objectivos, portanto, ou se atingem ou não se atingem.”</i>
Entrevista 3	<i>“Penso que sim.” “Existiu uma avaliação do desempenho da nossa Instituição, por parte do MAI, que classificou de Desempenho Excelente a Guarda, para o qual contribuíram para essa decisão também estes instrumentos de gestão.”</i>
Entrevista 4	<i>“Contribuem pelo simples facto de que obrigaram a mexer com a rotina, obrigaram ou estão a obrigar a alterar a forma como vemos o próprio funcionamento da instituição.” “Quando somos “obrigados” a definir objectivos de qualidade, esses objectivos têm como consequência, (...) uma melhoria na qualidade dos serviços prestados pela Guarda e uma melhoria da qualidade da gestão interna da instituição, da gestão dos recursos humanos, financeiros e materiais.”</i>
Entrevista 5	<i>“Julgo que sim. Mas isso depende dos objectivos que forem sendo fixados. Há objectivos de qualidade que têm sido fixados e atingidos.”</i>
Entrevista 6	<i>“Com certeza. É com a prática ao longo do ano, que a informação que se vai criando para o nosso processo, permite ver se há ou não enviesamento, se os objectivos estão adequados, efectivamente, àquilo que se produziu, à realidade previamente estabelecida ou não.”</i>
Entrevista 7	<i>“ (...) São ferramentas importantes para se alcançar uma melhoria qualitativa da gestão praticada aos vários níveis (...), para aumentar a rentabilidade e otimizar os meios disponíveis, permitindo uma melhor utilização dos recursos (com aumentos de eficiência e redução de custos).”</i>
Entrevista 8	<i>“Sem dúvida. Orientam e concentram o esforço para o cumprimento da missão.”</i>
Entrevista 9	<i>“O Plano e o Relatório de Actividades contribuem para melhorar a qualidade dos serviços, mas só se forem feitos formalmente como têm sido feitos até agora, neste momento, são instrumentos formais, não são instrumentos de gestão.”</i>

5.3.13. Análise de Conteúdo à Questão n.º 15

O processo de controlo e de monitorização é fundamental na GPO. Não obstante, ser uma prática, ainda não existe monitorização na actuação da GNR. Estão impostas as

ferramentas e os meios necessários e suficientes, mas ainda não existe uma verdadeira monitorização, em parte, porque a qualidade da prestação do serviço é um indicador que não tem vindo a ser medido nem considerado. A monitorização pressupõe uma estrutura de pessoas para fazer o acompanhamento de todos os postos do país na verificação da execução dos objectivos e actividades, o que não se verifica na GNR.

A monitorização é feita através de pedidos produzidos aos Órgãos Superiores de Comando e Direcção, que estes por sua vez, pedem às respectivas Direcções para serem dadas as informações sobre a realização dos objectivos definidos para o ano que está a decorrer e, posteriormente, faz-se a análise. Se os objectivos não estiverem a ser atingidos, é esclarecido o seu não cumprimento. Se for necessário, são reformulados.

A monitorização é feita ao nível do QUAR e ao nível da Carta de Missão que são revistos de 3 em 3 meses. No que respeita ao Plano e Relatório de Actividades, pensa-se que não é feita nenhuma monitorização.

A qualidade da prestação de serviço é um factor que não tem vindo a ser medido nem considerado, por não haver uma verdadeira GPO. Assim como, não é efectuado um acompanhamento da monitorização do Plano e Relatório de Actividades em reuniões de comando, pois estes são instrumentos encarados como rotineiros e formais, “encerrados, e para o ano volta-se a pensar novamente na sua elaboração”.

Quadro 5. 13: Resposta à questão 15

Questão n.º 15 – Tomando a Gestão por Objectivos, como a vertente estratégica de um sistema de Gestão da Qualidade, a gestão da GNR implementa os meios de controlo e monitorização necessários para a execução da “qualidade dos serviços”. Comente.	
Entrevista 1	<i>“Em termos operacionais não é fácil. Não é suficiente, há falha de recursos para fazerem a monitorização.”</i>
Entrevista 2	<i>“Está a começar a implementar esse meios.” “(…) com este novo Plano e este novo Relatório de Actividades, as coisas ficam mais transparentes, mais claras. Contudo, os recursos que a Guarda tem dedicado à monitorização e controlo são insuficientes.”</i>
Entrevista 3	<i>“A monitorização é da responsabilidade da DPERI que a tem feito, designadamente através do QUAR.”</i>
Entrevista 4	<i>“O próprio sistema prevê a monitorização do cumprimento dos objectivos é um sistema de gestão por objectivos há descrição de objectivos e não há nenhuma gestão por objectivos que sobreviva se não houver controlo e monitorização do cumprimento desses objectivos.” “(…) temos um QUAR de GNR que define os objectivos estratégicos, objectivos operacionais dentro destes indicadores para a instituição dentro dos objectivos da qualidade, de eficiência e de eficácia temos estatuído e estabelecido um mecanismo de monitorização trimestral” “(…) de 3 em 3 meses têm que actualizar a informação.”</i>
Entrevista 5	<i>“Sim, pelo menos em relação aos objectivos de qualidade que estabelece anualmente e cuja análise de execução consta no RA.”</i>
Entrevista 6	<i>“É feita a monitorização e controlo, porque se não houver não se consegue melhorar a qualidade do serviço da Guarda”. “A Repartição de Avaliação de 3 em 3 meses faz a monitorização dos objectivos que a Direcção de Recursos Humanos se propôs cumprir com base na Carta de Missão do Comandante. (...) Se os objectivos não estiverem a ser cumpridos, nós vamos dizer porque é que não estão a ser cumpridos e adequá-los rapidamente ao cumprimento dos mesmos e fazemos a reformulação dos objectivos se for necessário.”</i>

Entrevista 7	<i>“Não parece existir na GNR uma gestão por objectivos que permita monitorizar a nossa actuação, (...)”</i>
Entrevista 8	<i>“Há monitorização a nível do QUAR e das Cartas de Missão.” “O QUAR e a Carta de Missão são revistos de 3 em 3 meses.” “No que respeita ao Plano e ao Relatório de Actividades, penso que não é feita nenhuma monitorização.”</i>
Entrevista 9	<i>“Não há controlo e monitorização, porque a qualidade da prestação de serviço é um factor que não tem vindo a ser medido nem considerado (...) A Guarda, neste momento, o que tem é um Plano e um Relatório de Actividades que são documentos formais que não têm monitorização.”</i>

5.3.14. Análise de Conteúdo à Questão n.º 16

O Plano e o Relatório de Actividades, apesar de, estarem instituídos na GNR a sua implementação e elaboração ainda não são muito satisfatórios, pelo que foi proposto a sua certificação, através da realização de uma análise crítica efectuada por uma entidade externa à GNR.

Segundo os entrevistados não se verifica envolvimento das pessoas, nomeadamente, dos colaboradores e de alguns dirigentes devido à falta de formação em pormenor, nomeadamente, no que se refere à forma como são estruturados, o que são e para que servem estes instrumentos de gestão.

As sugestões passam pela realização de reuniões, conferências e workshops de cariz informativo, criação ou melhoramento dos sistemas de informação já existentes para permitir a divulgação e ter informação permanente do que se está a passar, sobre as dificuldades e a gestão dos recursos, criação de um mapa estratégico e implementação de outros instrumentos de gestão, como por exemplo, o Balanced Scorecard.

E ainda, sugerem a definição de prioridades, isto é, definir os objectivos mais importantes conforme o Orçamento, iniciar o trabalho de planeamento das actividades/projectos mais cedo, e elaborar os planos anuais de: Actividades do Comando Operacional, de Formação e Ensino, de Necessidades de Obras e de Necessidades Logísticas, essenciais à DPERI. A elaboração destes planos facilitará o trabalho de recolha e de compilação dos elementos que permitirão refinar, transformar e dar qualidade aos instrumentos de gestão.

Quadro 5. 14: Resposta à questão 16

Questão n.º 16 – O que se poderia implementar no futuro, para um melhor Plano e Relatório de Actividades.	
Entrevista 1	<i>“Informar e envolver as pessoas de como são feitos o Plano e o Relatório de Actividades. (...) Motivação”</i>
Entrevista 2	<i>“Convinha que o Plano e o Relatório de Actividades fossem altamente certificados, (...) através de uma análise crítica que seria feita por uma entidade, de preferência, externa à Guarda”</i> <i>“Ter a preocupação de fazer reuniões”</i>
Entrevista 3	<i>“Melhorar os sistemas de controlo da gestão.”</i>
Entrevista 4	<i>“(…) convencer a Tutela a criar alguns mecanismos que facilitassem a implementação do novo modelo numa organização com a dimensão e com as características da Guarda.”</i> <i>“(…) a Guarda avançasse com uma clara criação de uma mapa estratégico para a instituição tendo como plano de fundo o novo modelo de gestão”</i> <i>“(…) esperamos que no futuro, quando os nossos comandos funcionais finalmente começaram a produzir aqueles planos (Plano de Actividades do Comando Operacional, Plano Anual de Formação e Ensino, Plano de Necessidades de Obras e do Plano de Necessidades Logísticas)”</i> <i>“(…) sistemas tecnológicos”</i>
Entrevista 5	<i>“Um bom sistema de informação que facilitasse a recolha dos dados e o subsequente tratamento.”</i>
Entrevista 6	<i>“Criar sistemas de informação.”</i>
Entrevista 7	<i>“Conferências e workshops de cariz informativo”</i>
Entrevista 8	<i>“Começar a trabalhar mais cedo no planeamento e ter um mecanismo que nos permita pôr operações inopinadas de prevenção e de intervenção policial no Plano de Actividades”</i>
Entrevista 9	<i>“Envolver as pessoas na elaboração destes instrumentos (...) utilizar os órgãos de informação para dar a conhecer estes instrumentos”</i> <i>“A organização tem que aprender a definir prioridades (...) uma boa plataforma informática (...) implementar o Balanced Scorecard”</i>

CAPÍTULO 6

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

6.1. INTRODUÇÃO

O intuito da realização deste trabalho foi o de investigar o impacto que houve da implementação e elaboração do Plano e do Relatório de Actividades na gestão da GNR, assim como, as dificuldades sentidas e os resultados obtidos com a sua aplicação e execução.

Este capítulo visa dar resposta às hipóteses, práticas, levantadas com o objectivo de solucionar a questão central do presente trabalho. Deste modo, tendo em conta a análise dos resultados obtidos no capítulo anterior, proceder-se-á à verificação das hipóteses formuladas e, posteriormente, às conclusões e recomendações.

No final, apresentar-se-á as limitações sentidas na realização do presente trabalho e a proposta para investigações futuras.

6.2. CONFIRMAÇÃO DAS HIPÓTESES

A resposta elaborada para cada uma das hipóteses colocadas tem como base o descrito na revisão literária e a análise dos resultados obtidos nas entrevistas, assim como, de toda a parte teórica.

6.2.1. Hipótese 1: A aplicação da GPO à GNR tem implicações na forma como é estruturado e implementado o Plano e o Relatório de Actividades.

Atendendo à análise das perguntas n.^{os} 3, 4, 5, 6 e 8 constata-se que a hipótese é validada. A aplicação da GPO à GNR implica a elaboração do Plano e do Relatório de Actividades de acordo com o que está legalmente estabelecido.

Anteriormente, à obrigatoriedade da implementação do sistema de GPO, existia um Plano e um Relatório de Actividades na GNR que estava estruturado segundo as necessidades do modelo de gestão em vigor.

No seio da GNR, só algumas das chefias se preocupavam em elaborar, separadamente, determinados documentos que por vezes tinham a designação de Planos de Actividades, contudo, os mesmos não possuíam as formalidades legais que são exigidas, bem como, os objectivos e os valores que contemplassem toda a estrutura da GNR.

Para além deste documento, também era elaborada uma directiva de planeamento do Comandante-Geral, que funcionava como um Plano de Actividades, e onde se definiam as grandes linhas orientadoras para o ano seguinte.

O Relatório de Actividades era um documento estruturado numa vertente de actividades operacionais onde os recursos financeiros e humanos eram secundários. Este relatório descrevia as actividades operacionais comparadas com os anos anteriores, dando a noção dos fenómenos internos e externos que estavam a surgir e dos que estavam em retracção. Havia também análises de dados comparativos com os anos anteriores, identificação de lacunas, análise de fenómenos criminais. O qual, servia de base à elaboração do Relatório Anual de Segurança Interna, que contemplava todas as forças e serviços de segurança. Neste modelo não existia a sistematização da execução dos objectivos/actividades acabando por ser feito, mas de uma forma casuística e menos formal. Estes eram considerados instrumentos auxiliares à gestão, uma vez que, havia serviços que faziam e outros que não.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, implementou-se uma nova forma de avaliação no seio da Administração Pública, efectuada em cascata. Desta forma, passou a abarcar a avaliação do Serviço em si (SIADAP 1), como também, dos seus dirigentes (SIADAP 2) e colaboradores (SIADAP 3). Assim, se deu início à GPO, a nova realidade de gestão pública em Portugal.

Devido à necessidade de instituir um novo modelo de gestão pública determinada por objectivos, orientada para os resultados e com instrumentos de gestão necessários para actuar e responsabilizar, o Plano e o Relatório de Actividades passaram a ser instrumentos obrigatórios e estruturados de forma a assegurar a GPO e a avaliação do desempenho da GNR, sendo elaborados de acordo com o modelo definido no Decreto-Lei n.º 183/96, conjugado com a Lei n.º 66- B/2007, de 28 de Dezembro.

Para reforçar os objectivos plasmados no Plano de Actividades de cada Serviço foi criado o QUAR. No que respeita ao Relatório de Actividades, este, passou a contemplar o balanço social e a auto-avaliação do serviço, indo desta forma em linha de conta com os objectivos traçados no Plano e no QUAR.

Ressalvar, que devido às especificações de cariz militar da GNR ainda não foi possível, implementar o SIADAP 2 e 3 para os militares da Guarda, estando neste momento a ser efectuado uma reformulação do Regulamento de Avaliação do Mérito dos Militares da Guarda Nacional Republicana.

Para uma melhor interligação da GPO com o Plano e o Relatório, seria de extrema importância a implementação de uma ferramenta informática que fosse transversal a toda a estrutura hierárquica da Guarda.

6.2.2.Hipótese 2: O Plano e o Relatório de Actividades estão coerentes com o QUAR e o Orçamento da GNR.

Esta hipótese é validada com base na análise da pergunta n.º 2. No Plano de Actividades da GNR é definido a estratégia da organização para o ano seguinte, interagindo com a sua missão geral e de cada unidade orgânica bem como da visão e dos valores que a representam. Neste instrumento de gestão, estão discriminados: os objectivos a atingir, os programas a realizar e os recursos a afectar, que após aprovação do Ministro da Tutela, fundamentará a proposta de orçamento a apresentar em sede da elaboração do Orçamento de Estado. Assim, poder-se-á aferir, por um lado, que o Plano de Actividades é coerente com o Orçamento de Estado, facto importante devido à necessidade de financiamento das actividades a desenvolver com vista a atingir os objectivos definidos e os resultados pretendidos. Como também, com o QUAR, instrumento de gestão que permite medir os objectivos através de indicadores que visam avaliar o desempenho da organização e dos seus colaboradores, sendo que os objectivos em causa, advêm de uma negociação entre o Serviço e um representante do Ministério, como também, só têm em conta uma parte de todos os objectivos e atribuições do Serviço.

Assim poder-se-á dizer que, apesar do QUAR ser elaborado em Dezembro, os seus objectivos estratégicos e operacionais provêm de uma área chave dos objectivos definidos no Plano de Actividades, de acordo com as Políticas Públicas e as Grandes Opções do Plano, o qual, por sua vez, se encontra coerente com o Orçamento, já que este não é mais que a quantificação do respectivo Plano, tendo por limite o plafond atribuído pela Tutela.

No que diz respeito ao Relatório de Actividades efectuado pela GNR, constata-se que o mesmo é elaborado de acordo com as regras do Decreto-Lei n.º 183/96, 27 de Setembro, e da Lei n.º 66- B/2007, de 28 de Dezembro, o que, possibilita a análise dos objectivos delineados no Plano de Actividades, e da sua quantificação no Orçamento, bem como, o estudo dos resultados alcançados e dos desvios verificados no âmbito do QUAR.

6.2.3.Hipótese 3: O actual sistema de gestão da GNR revela-se adequado por apresentar as fases e instrumentos de um ciclo de gestão alinhados com o SIADAP.

A hipótese é validada com base nas perguntas n.ºs 13, 14 e 15. O actual sistema de gestão implementado na GNR encontra-se adequado às fases e aos instrumentos do ciclo de gestão emanados na Lei n.º 66-B/2007, 28 de Dezembro.

Conforme o apresentado na Parte I do presente trabalho, bem como, a análise efectuada às diversas entrevistas e aos apêndices, é possível constatar que a GNR possui um Plano de Actividades, no qual, é referenciado a missão, as atribuições e os valores da actividade da Guarda e que a partir deste é elaborado o Orçamento, conjuntamente com o mapa de pessoal.

Que com base no QUAR é efectuada uma monitorização dos objectivos, estratégicos e operacionais, chaves para a missão da Guarda, no qual, está subjacente o SIADAP 1.

E que para efeitos de controlo de gestão, é elaborado o Relatório de Actividades, com uma demonstração qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados, bem como, o balanço social e a auto-avaliação do serviço.

No que diz respeito ao SIADAP 2, pode-se referir que o Comandante-Geral da Guarda e os restantes dirigentes superiores possuem Carta de Missão atribuída, tendo em conta os objectivos estratégicos plurianuais determinados superiormente.

Relativamente ao SIADAP 3, constata-se que o mesmo é efectuado em pleno ao pessoal civil que se encontra em funções na Guarda.

Quanto aos dirigentes intermédios e aos restantes militares, a avaliação de desempenho de acordo com os parâmetros do SIADAP 2 e 3, respectivamente, encontra-se a aguardar a conclusão da reformulação do Regulamento de Avaliação do Mérito dos Militares da Guarda Nacional Republicana.

Salientar que apesar do n.º 1 do artigo 8º da Lei n.º 66-B/2007, 28 de Dezembro, referir como se articula o SIADAP ao ciclo de gestão de cada serviço da Administração Pública, não se pode considerar como sendo esta a sequência lógica e obrigatória do ciclo de gestão. Exemplo desta afirmação, é o facto da Lei n.º 66-B/2007, 28 de Dezembro, fazer referência à aprovação do Orçamento (alínea b) do nº1 do artigo 8º) e só depois frisar a elaboração e a aprovação do Plano de Actividades (alínea b) do nº1 do artigo 8º), indo contra ao disposto no n.º 2 do artigo 1º do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, o qual, refere que após a aprovação do Plano de Actividades pelo ministro competente, este, fundamentará a proposta de orçamento.

6.2.4.Hipótese 4: Existe uma articulação entre os diferentes níveis de decisão (estratégica, de gestão e operacional).

Através da análise de conteúdo das perguntas n.ºs 10, 11 e 15, esta hipótese encontra-se validada. A nível da elaboração dos vários instrumentos de gestão da GNR que compõem o ciclo de gestão, constata-se a existência de uma articulação entre o nível de decisão estratégico e o nível de gestão, sendo neste nível, nas diversas direcções e

divisões que compõem a estrutura hierárquica da GNR, que se procede à reunião dos dados e informações necessárias para a elaboração do Plano e do Relatório de Actividades, mapa de pessoal, orçamento, balanço social, carta de missão, QUAR, que irão servir de suporte à tomada de decisão do nível estratégico da Guarda.

Relativamente às fontes de informação que alimentam todos os instrumentos de gestão é de salientar a existência de uma articulação desde o nível operacional até ao nível estratégico na medida em que toda a informação produzida pelo nível operacional por meio da elaboração, por exemplo, de SITREP's, RELIM's, BIA's, BAC's, vão ser recebidos e tratados pelo nível de gestão para ajudar os comandantes superiores na tomada de decisão.

Importa enaltecer que devido à estrutura de dimensão impar da GNR, não é possível e caso fosse nem era viável, devido a constrangimentos temporais, que todos dos níveis de decisão participassem numa forma activa na elaboração e monitorização dos instrumentos de gestão.

Tendo por base o que foi referido, é possível constatar a existência de uma articulação entre os diferentes níveis de decisão, contribuindo cada um, de forma diferente, para o ciclo de gestão da GNR.

6.3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Apesar do Decreto-Lei n.º 183/96 obrigar os diversos serviços públicos a procederem à elaboração do Plano e do Relatório de Actividades só a partir de 2008 é que a GNR começou a desenvolver estes instrumentos de gestão. Quando a GNR começou a construir o Plano e o Relatório de Actividades, já foi de acordo com as regras referidas na Lei 66-B/2007, de 28 de Dezembro, permitindo desde logo à GNR elaborar o Plano e o Relatório de Actividades de forma a integrar neles a informação relativa à GPO e à avaliação de desempenho da GNR.

Relativamente ao SIADAP é necessário frisar que actualmente só se está a proceder à elaboração do QUAR (SIADAP 1), à Carta de Missão do Comando-Geral e dos restantes comandantes de unidades, inseridos na direcção superior de 1.º e 2.º (SIADAP 2), avaliação dos colaboradores civis (SIADAP 3) estando neste momento a ser efectuada uma reformulação do Regulamento de Avaliação de Mérito dos Militares da GNR para assim se poder começar a avaliar os militares do SIADAP 2 e 3.

Quanto à interligação dos diferentes instrumentos de gestão, pode-se referir que todos eles estão interligados, de forma articulada entre si.

Referir que estes instrumentos de gestão são desenvolvidos para toda a AP, logo, a GNR devido à sua dimensão ímpar, teve que se adaptar a eles. Exemplo disso, é a limitação do número de objectivos estratégicos e operacionais que se podem colocar no QUAR.

No que toca ao sistema de gestão implementado na GNR, este encontra-se adequado às várias fases e aos diversos instrumentos de gestão que compõem o actual ciclo de gestão da AP.

Salientar que o seguimento das alíneas referidas no n.º1 do artigo 8.º da Lei 66-B/2007, de 28 de Dezembro não é uma obrigação sequencial de fases e instrumentos de gestão para a GNR e para os restantes serviços públicos, indo de encontro ao estipulado no n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro. Foi possível, também, constatar a articulação entre o nível estratégico e de gestão no que diz respeito à elaboração e aprovação dos instrumentos de gestão. No âmbito das fontes de informação verificou-se que estes dois níveis de decisão se articulam com o nível operacional, pelo facto, de este ser fonte de quase toda a informação.

Face ao antecedente, recomenda-se a criação ou melhoramento do sistema informático de modo a permitir o registo, planeamento, controlo e monitorização das actividades desenvolvidas, a disponibilização da internet a todo o dispositivo de forma a permitir o fluxo da informação e constituir uma equipa permanente responsável pela elaboração e acompanhamento do Plano e do Relatório de Actividades.

É de extrema importância o envolvimento dos responsáveis de cada unidade orgânica, bem como de todos os militares, de modo a permitir o planeamento cuidadoso das actividades/projectos para o ano seguinte, reportando a informação atempadamente.

Por fim, sugere-se como modelo de apoio à gestão a utilização de um modelo de auto-avaliação da organização, segundo a estrutura e preceitos do modelo *Common Assessment Framework*, com o objectivo de uma melhoria contínua na gestão da instituição GNR.

6.4. LIMITAÇÕES DA INVESTIGAÇÃO

A principal limitação é a falta de formação académica no âmbito do método científico.

O tempo disponível para a realização desta investigação foi também uma das grandes limitações, uma vez que não foi possível entrevistar todos os envolvidos na elaboração do Plano e do Relatório de Actividades. Acresce ainda referir que, o apelar à capacidade de síntese, não permite inserir diversos conteúdos pertinentes e inerentes a um tema extenso, restringido à partida, para que o limite da paginação não ultrapasse no seu conjunto o superiormente imposto, ao invés de incorrer na omissão.

6.5. PROPOSTA PARA INVESTIGAÇÕES FUTURAS

O Plano Estratégico como instrumento de Gestão da Qualidade na GNR

Com este tema pretende-se, através de uma ferramenta de gestão da qualidade, diagnosticar as actividades e resultados com base em evidências da instituição GNR.

O Plano Estratégico tem como objectivo reforçar os pontos fortes e atenuar os pontos fracos, de forma a melhor aproveitar as oportunidades e a ultrapassar as ameaças com que a instituição se depara. A sua utilização constitui o ponto de partida para uma melhoria contínua da organização. Assim, permite verificar se existe uma gestão orientada para os resultados, focalizada nos cidadãos, liderança e consistência de objectivos, envolvimento de todos os intervenientes, empenhamento da gestão de topo e de inovação na tomada de decisão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Metodologia Científica

- ACADEMIA MILITAR (2008) *Orientações para Redacção de Trabalhos*, Academia Militar, Lisboa.
- CARMO, Hermano, & FERREIRA, Manuela Malheiro (2008) (2.^a ed.) *Metodologia da Investigação: Guia para auto-aprendizagem*, Universidade Aberta, Lisboa.
- ECO, Umberto (2007) (13.^a ed.) *Como se Faz uma Tese em Ciências Humanas*, Editorial Presença, Lisboa.
- FRADA, J. J. Cúcio (1999) *Guia Prático para a Elaboração e Apresentação de Trabalhos Científicos*, Edições Cosmos, Lisboa.
- GHIGLIONE, Rodolphe, & MATALON, Benjamin (2001) (4.^a ed.) *O Inquérito: Teoria e Prática*, Celta Editora, Oeiras.
- QUIVY, Raymond, & CAMPENHOUDT, Luc Van (2008) (5.^a ed.) *MANUAL DE INVESTIGAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS*, Gradiva, Lisboa.
- SARMENTO, Manuela (2008) (2.^a ed.) *Guia Prático sobre a Metodologia Científica para a Elaboração, Escrita e Apresentação de Teses de Doutoramento, Dissertações de Mestrado e Trabalhos de Investigação Aplicada*, Universidade Lusíada Editora, Lisboa.
- SOUSA, G. V., *Metodologia da Investigação, Redacção e Apresentação de Trabalhos Científicos*, Livraria Civilização Editora, Porto.

Livros

- CARAPETO, Carlos; & FONSECA, Fátima (2006) (2.^a ed.) *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação*, Edições Sílabo, Lisboa.
- CAUPERS, João; & ALMEIDA, António Duarte (1999) (1.^a ed.) *Trabalhadores da administração Pública – Legislação*, Âncora, Lisboa.
- INSPECÇÃO-GERAL DE FINANÇAS (2006) (1.^a ed.) *O CONTROLO EM AMBIENTES E DIMENSÕES DA NOVA GESTÃO PÚBLICA*, Editorial do Ministério da Educação, Lisboa.
- INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS (1997) *Forum 2000 RENOVAR A ADMINISTRAÇÃO: GESTÃO POR OBJECTIVOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLITICAS (2000) *Forum 2000 REFORMA DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GESTIONÁRIA*, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

- INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLITICAS (2000) *Forum 2000 REFORMAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM IMPERATIVO*, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- PAIS, Dr. António (2009) *SEMINÁRIO: CONSTRUÇÃO DO PLANO E DO RELATÓRIO DE ACTIVIDADES EM ARTICULAÇÃO COM O SIADAP*, Oeiras
- MINISTÉRIO DA FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, *Manual de Apoio à Construção do Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR)*, linhas de orientação para a construção dos QUAR no âmbito do novo SIADAP do Conselho Coordenador de Avaliação dos Serviços.
- ROCHA, J. A. Oliveira (2001) *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Instituto Nacional de Administração, Lisboa.
- SILVA, Barbosa (1994) *MANAGEMENT PÚBLICO: Reforma da Administração Financeira do Estado*, Rei dos Livros, Lisboa.
- TAVARES, Maria Manuel Valadares (2004) (2.^a ed.) *Estratégia e Gestão por Objectivos. Duas metodologias de Gestão para as Organizações Actuais*, Universidade Lusíada Editora, Lisboa.
- VV.AA (2007) *Avaliação de Desempenho e Gestão por Objectivos*, Rei dos Livros, Lisboa.

Legislação

- Ministério da Finanças (2004) Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio, *Diário da República*, 1.^a Série-B, n.º 113, 3104-(2)-3104-(8), – Regulamento da Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores e Dirigentes Intermédios da Administração Pública.
- Ministério da Administração Interna (2008) Decreto Regulamentar n.º 19/2008, de 27 de Novembro, *Diário da República*, 1.^a Série, n.º 231, 8540-8546.
- Ministério da Finanças (1992) Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, *Diário da República*, 1.^a Série-A, n.º 172, 3502-3509, – Regime de Administração Financeira do Estado
- Presidência do Conselho de Ministros (1996) Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 Setembro, *Diário da República*, 1.^a Série-A, n.º 225, 3398-3399.
- Presidência do Conselho de Ministros (1996) Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de Outubro, *Diário da República*, 1.^a Série-A, n.º 234, 3530-3542.
- Presidência do Conselho de Ministros (1999) Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, *Diário da República*, 1.^a Série-A, n.º 94, 2126-2135 – Define princípios gerais de acção a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua actuação face ao cidadão, bem como reúne de uma forma sistematizada as normas vigentes no contexto da modernização administrativa
- Ministério das Finanças (2001) Despacho 21172/2001, de 11 de Outubro, *Diário da República*, 2.^a Série – Plano de actividades, Relatório de Actividades e Balanço Social

Despacho 4501/2010, de 15 de Março de 2010

Deliberação do Conselho de Ministros n.º 772/2007, de 27 de Dezembro

Directiva 06/2ºCG/2008 – Implementação dos Órgãos Superiores de Comando e Direcção da GNR

Assembleia da República (1980) Lei n.º 8-A/80, de 26 de Maio, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 121 – Lei do Orçamento Geral do Estado para 1980

Assembleia da República (1990) Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 43, 685-687 – Lei de Bases da Contabilidade Pública

Assembleia da República (2001) Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, *Diário da República*, 1.ª Série-A, n.º 192, 5352-5369 – Lei de Enquadramento Orçamental

Assembleia da República (2004) Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, *Diário da República*, 1.ª Série-A, n.º 69, 1586-1589 – Cria o sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública

Assembleia da República (2004) Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, *Diário da República*, 1.ª Série-A, n.º 199, 5633-5653 – Terceira alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental)

Assembleia da República (2005) Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, *Diário da República*, 1.ª Série-A, n.º 250, 7506-(2)-7506(343)

Assembleia da República (2007) Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 213, 8043-8051 – Aprova a Orgânica da Guarda Nacional Republicana

Assembleia da República (2007) Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 250, 9114(2)-9114(21) – Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública

Regulamento para a Gestão dos Recursos Financeiros da Guarda

Presidência do Conselho de Ministros (1978) Resolução 101/78, de 23 de Junho, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 142

Presidência do Conselho de Ministros (1987) Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/87, de 8 de Julho, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 154, 2654-2655

Presidência do Conselho de Ministros (2004) Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de Abril, *Diário da República*, 1.ª Série-B, n.º 94, 2388-2426 – Presidência do Conselho de Ministros aprova a operacionalização da reforma da Administração Pública, áreas de actuação e metodologias de aplicação

Monografias e Teses

AMORIM, M. A. R. A.; FREIRE, D. M. N.; MAGALHÃES, L. J. J.; REIS, M. F. S. S. (2008). *Gestão por Objectivos: Pressupostos e Dificuldades de Implementação na Guarda Nacional Republicana*. Queluz, Escola da Guarda.

- ARAÚJO, J. F. F. E. (2002). *Gestão Pública em Portugal: Mudança e Persistência Institucional*. Coimbra: Quarteto Editora.
- BOGAS, SANTOS, VELOSO, SILVA, & FRANCISCO (2007). *O Desafio da Implementação do SIADAP na GNR no Contexto da Reforma da Administração e da Gestão Pública*. Lisboa, Instituto de Estudos Superiores Militares.
- CARNEIRO, I. F. (2006). 4.º Congresso Nacional de Administração Pública. Novos Modelos da Administração Pública. *A importância da Avaliação de Políticas Públicas como Instrumento da Consolidação Democrática*.
- FREIRE, D. M. N. (2008). *Nova Gestão Pública*. Queluz, Escola da Guarda
- PIRES, C. A. C. (2010). *Impacto da Gestão Participativa por Objectivos na Gestão da Qualidade*. Lisboa: Universidade Aberta.

Artigos e Revistas

- GUARDA NACIONAL REPUBLICANA. (2008). *Relatório de Actividades*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana
- CABRITA, M. A. M.; CHAVES, C. H. P.; CASAL, V. M. C. G. R.; LOMELINO, J. L. G. C., SILVA, N. M. P. da; NUNES, M. P. P., et.al. (2009). *Plano de Actividades*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana
- ALVES, A. S.; AMORIM, M. A. R.A.; & MAGALHÃES, L. J. J. (2009). *Relatório de Actividades*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana
- ALVES, A. S.; AMORIM, M. A. R.A.; & MAGALHÃES, L. J. J. (2010). *Plano de Actividades*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana

Internet

- ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de, *A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma*, recuperado em 25 de Maio de 2010, em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3274/1/W.P.%20JFAra%C3%BAjo.pdf>
- CARNEIRO, Inês Ferreira (2006). *A importância da Avaliação de Políticas Públicas como Instrumento da Consolidação Democrática*, recuperado em 25 de Maio de 2010, em <http://www.cetrad.info/static/docs/documentos/107.pdf>
- Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público. Consultado a 23 de Maio de 2010, disponível <http://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=b8a129f3-8eb7-4b56-932f-f084b9abab44&ID=4000000>
- Direcção-Geral do Orçamento. Consultado em 20 de Junho de 2010, disponível <http://www.dgo.pt/>

- Tribunal de Contas (2009) *AUDITORIA AOS SISTEMAS DE GESTÃO E DE CONTROLO NO ÂMBITO DOS INVESTIMENTOS DA GNR ANO 2007*, recuperado em 15 de Julho, 2010, em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2009/audit-dgtrc-rel028-2009-2s.pdf
- Revista Enfoques, Vol. 7, Núm. 11 (2009) A experiência da Implementação da Gestão Orientada para os para os Resultados. <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/960/96011647001.pdf>, consultado em 25 de Maio de 2010, p. 131-153

APÊNDICES

APÊNDICE A – QUADRO RESUMO DO OBJECTO DE ESTUDO

Quadro A. 1: Quadro Resumo do Objecto de Estudo

Tema: A Reforma da Gestão Financeira: o Plano e o Relatório de Actividades como Instrumentos de Gestão			
Questão Central: Qual o impacto na gestão da GNR da elaboração e implementação do Plano e do Relatório de Actividades?			
Objectivos específicos	Questões	Hipóteses	Perguntas para a Entrevista
<p>1.Verificar o papel do Plano de Actividades e do Relatório de Actividades no ciclo de gestão da GNR;</p> <p>2.Verificar se existe articulação entre o Plano de Actividades e o Relatório de Actividades com outros instrumentos de gestão da GNR;</p> <p>3.Verificar se o Plano de Actividades e o Relatório de Actividades da GNR estão estruturados de acordo com os princípios da Gestão por Objectivos e avaliação de desempenho, segundo os princípios enformadores do SIADAP;</p> <p>4.Verificar se a implementação do Plano de Actividades e do Relatório de Actividades da GNR reflecte um planeamento e controlo adequados de forma a contribuir para inserção de novas práticas de gestão na GNR;</p> <p>5.Verificar a articulação entre os diferentes níveis hierárquicos.</p> <p>6. Verificar se o Plano e o Relatório de Actividades são elaborados de acordo com o Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, harmonizado com o disposto na Lei 66-B/2007, de 28 de Dezembro</p>	<p>1.Engloba o actual sistema de gestão da GNR os requisitos inerentes à filosofia da gestão por objectivos e que instrumentos de gestão estão a ser implementados?</p> <p>2.Será que Plano de Actividades e o Relatório de Actividades estão articulados com os restantes instrumentos de gestão?</p> <p>3. Existirá ao longo do ciclo anual de gestão da GNR monitorização e revisão do Plano de actividades?</p> <p>4. Qual o impacto da aplicação da gestão por objectivos na participação e motivação organizacional no actual ciclo de gestão?</p>	<p>H1: A aplicação da Gestão por Objectivos à GNR tem implicações na forma como é elaborado e implementado o Plano e o Relatório de Actividades.</p> <p>H2: O Plano e o Relatório de Actividades estão coerentes com o QUAR e o Orçamento da GNR.</p> <p>H3: O actual sistema de gestão da GNR revela-se adequado por apresentar as fases e instrumentos de um ciclo de gestão alinhados com o SIADAP.</p> <p>H4: Existe uma articulação entre os diferentes níveis de decisão. (estratégica, de gestão e operacional)</p>	<p>1. Antes de dar início à entrevista, gostaria de saber se tem alguma dúvida sobre o trabalho e sobre as perguntas da entrevista?</p> <p>2. Importa-se que esta entrevista seja gravada e usada no trabalho que estou a realizar?</p> <p>3. Quais as razões que levaram à implementação do Plano de Actividades (PA) e do Relatório de Actividades (RA) na GNR?</p> <p>4. Será que o PA e o RA estão estruturados de modo a assegurar a gestão por objectivos e a avaliação do desempenho constantes do SIADAP?</p> <p>5. Em sua opinião considera que o PA e RA, enquanto instrumentos de gestão, melhoram o desempenho organizacional e individual da instituição GNR?</p> <p>6. Quais as dificuldades sentidas na elaboração do PA e do RA?</p> <p>7. Considera que existe uma harmonização entre o PA e o RA com os restantes Instrumentos de Gestão?</p> <p>8. Será que o PA e o RA integram a informação constante do Plano de Necessidades do Comando Operacional / Plano anual de Formação e Ensino / Plano de Necessidades de Obras (DIE) e do Plano de Necessidades Logísticas (DRL)? Caso não integrem essa informação indique as razões.</p> <p>9. Considera relevante a introdução no Plano de actividades de projectos/actividades não enquadradas em programas, cujas actividades/plano e intenções não estão quantificados no Plano de actividades?</p> <p>10. Face à organização e dispersão geográfica da GNR, como se consegue obter os elementos necessários para a elaboração do Plano de Actividades e do Relatório de Actividades?</p> <p>11. Considera que os dirigentes/colaboradores se encontram informados e motivados para participarem na elaboração e implementação do PA e do RA?</p> <p>12. Em sua opinião, a divulgação do Plano de Actividades e do Relatório de Actividades na internet, é suficiente?</p> <p>13. O PA e o RA elaborados pela GNR são documentos “rotineiros e formais de gestão” ou são documentos que permitem à gestão da GNR assegurar em pleno as novas práticas de gestão por objectivos e implementação do SIADAP. Comente.</p> <p>14. Será que o PA e o RA contribuem para a melhoria contínua e de qualidade dos serviços prestados pela GNR?</p> <p>15. Tomando a Gestão por Objectivos, como a vertente estratégica de um sistema de Gestão da Qualidade, a gestão da GNR implementa os meios de controlo e monitorização necessários para a execução da “qualidade dos serviços”. Comente.</p> <p>16. O que se poderia implementar no futuro, para um melhor PA e RA.</p>

APÊNDICE B – A EVOLUÇÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA EM PORTUGAL

A consolidação do sistema administrativo português ocorreu durante o regime ditatorial sendo que, a queda deste regime em 1974 não representou uma ruptura com antigas práticas e padrões culturais. “Excluindo as organizações ligadas à repressão e à censura, a organização e os procedimentos administrativos permaneceram inalterados. Os serviços públicos experimentaram apenas pequenas mudanças políticas e sociais, mas não uma clara reforma administrativa, que estivesse de acordo com o espírito da revolução”²⁸.

“Ao longo do tempo a responsabilidade política da reforma administrativa mudou dentro dos governos, mas o empenhamento político só começou a surgir claramente a partir de meados dos anos 80. De facto, com a adesão à CEE, iniciou-se o processo de “europeização” da AP em Portugal (Magone, 2001), tornando-se numa verdadeira prioridade do governo depois de 1986, com vista à preparação da presidência Portuguesa do Conselho de Ministros Europeus em 1992. Esta integração de estruturas burocráticas permitiu a introdução de reformas nas próprias estruturas nacionais”²⁹.

“Até à década de 80, apesar da reforma administrativa constar da agenda política dos governos, apenas ocorreram mudanças pontuais de modernização. Não houve grandes mudanças no funcionamento do sistema administrativo e as iniciativas de reforma geralmente enfatizavam a desburocratização mas ficavam aquém daquilo que o país necessitava”³⁰.

A partir de meados da década de 80, assiste-se a uma inflexão na estratégia de reforma que se traduziu num conjunto de iniciativas caracterizadas para uma mudança de paradigma da AP. O comprometimento político ao mais alto nível com a mudança, a influência do movimento de reforma iniciado em vários países da OCDE e o papel desempenhado pela estrutura de missão responsável pela dinamização da reforma administrativa, o Secretariado para a Modernização Administrativa, foram determinantes para a introdução do modelo gestor na AP.

Segundo José Magone (1997), “foi a gestão dos fundos estruturais que impulsionou e tornou realmente evidente a necessidade de adaptação das estruturas da AP portuguesa aos procedimentos europeus, para que a administração portuguesa fosse capaz de aumentar a sua eficiência com vista a facilitar a absorção, a implementação e a monitorização dos

²⁸ CARNEIRO, I. F. (2006). 4.º Congresso Nacional de Administração Pública. Novos Modelos da Administração Pública. *A importância da Avaliação de Políticas Públicas como Instrumento da Consolidação Democrática* p. 5.

²⁹ Idem (Cit.) p. 5.

³⁰ ARAÚJO, J. F. F. Esteves de, *A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma*

fundos estruturais”³¹. Assim, foi crucial para esta adaptação da AP portuguesa aos procedimentos da União Europeia a introdução de um programa de modernização, democratização e descentralização, caracterizado pelas várias tentativas para introduzir a Gestão por Objectivos (GPO) na Administração Pública Portuguesa. Estas tentativas são o reflexo da influência do movimento do *New Public Management* (Nova Gestão Pública, NGP), que teve início nos anos 80 e guiou o programa de reformas um pouco por toda a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e que se fez sentir em Portugal na década de 90.

O modelo tradicional de AP foi questionado surgindo uma nova orientação que colocou os cidadãos no centro da reforma através de um vasto programa de modernização para reduzir as formalidades e aumentar a transparência administrativa (Araújo, 1993). A reforma orientava-se por três objectivos principais:

- a) Melhorar a relação entre a Administração e os cidadãos,
- b) Reduzir os custos das obrigações formalidades administrativas,
- c) Melhorar a formação dos funcionários públicos (Corte Real, 1990).

De acordo com a OCDE (1996), identificam-se 4 características de matriz gestionária:

- a) Orientação para os resultados e clientes,
- b) O esforço para mudar os valores e atitudes,
- c) A qualidade nos serviços e a procura de melhor desempenho
- d) A preocupação com o pragmatismo.

Assim, a partir de 1995, os vários governos portugueses, apesar da influência deste paradigma ter dominado as iniciativas de reforma, verificou-se ainda uma preocupação com a qualidade dos serviços públicos, a adopção de formas inovadoras de fornecimento de serviços públicos, maior envolvimento e participação das organizações sem fins lucrativos na implementação das políticas públicas e maior relação entre a administração/cidadãos. Foi neste período que se verificou um grande desenvolvimento das parcerias entre a Administração e o sector privado.

Em 2004, “o programa de reforma em curso compreende um conjunto de medidas legislativas a implementar em 3 fases que definem um modelo gestionário e que estabelece os seguintes eixos prioritários (Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004, de 21 de Abril):

- A organização do Estado e da Administração Pública – clarificando as funções essenciais do estado de acordo com a máxima “menos Estado, melhor Estado” e adoptando estruturas administrativas menos hierarquizadas, mais simples e flexíveis;

³¹ CARNEIRO, I. F. (2006). 4.º Congresso Nacional de Administração Pública. Novos Modelos da Administração Pública. *A importância da Avaliação de Políticas Públicas como Instrumento da Consolidação Democrática* p. 6.

- A liderança e a responsabilização – introduzindo modelos que permitam a responsabilização pela obtenção de resultados, nomeadamente com a Gestão por Objectivos (GPO);
- O mérito e a qualificação – promovendo uma política de qualificação e avaliação de desempenho e introduzindo uma nova cultura na AP.

De acordo com as intenções do governo esta reforma visa, entre outros objectivos gerais, aumentar a qualidade dos serviços públicos e orientar os serviços públicos para os resultados. Como instrumento da gestão foi implementado o SIADAP que procura avaliar de forma integrada os funcionários, os dirigentes e os serviços. Esta matriz introduz novas práticas de gestão e procura induzir uma cultura de mérito e de avaliação de resultados direccionando a reforma para os funcionários e para a gestão dos serviços públicos. Assim, a GPO surge como a principal matriz de mudança da Administração procurando ligar os objectivos e resultados³².

Em síntese, pode-se dizer que o percurso da Reforma da Administração Pública em Portugal seguiu, nas últimas décadas um percurso idêntico ao que se verificou noutros países da OCDE. Assim, a partir da década de 80, a tentativa de Reforma na Administração Pública foi centrada no paradigma gestor, reflexo da influência do movimento da NGP. Esta estratégia de reforma administrativa caracteriza-se, entre outras coisas, pelas tentativas de introduzir, em Portugal, o modelo de Gestão Orientada Pelos Resultados (GOPR).

³² ARAÚJO, J. F. F. Esteves de, *A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma*

APENDICE C – NEW PUBLIC MANAGEMENT (NOVA GESTÃO PÚBLICA)

A NGP define-se como uma doutrina política que advoga a aplicação dos princípios da gestão privada ao fornecimento dos serviços públicos, tendo como principal objectivo a procura de eficiência na afectação dos recursos.

Esta doutrina surge como a expressão máxima das ideias suportadas pelas teorias económicas e pelo *managerialismo* (Hood, 1991 & Aucoin, 1999), as quais foram sintetizadas em cinco ideias (Schick, 1999)³³:

- Metas claras para os gestores, avaliando os resultados;
- Flexibilidade na gestão dos recursos;
- Maior autonomia para os serviços públicos;
- Decisões e controlo do governo centrados nos resultados;
- Gestores responsáveis pela utilização dos recursos e pelos resultados produzidos.

O objectivo de substituição do modelo de gestão tradicional (político - jurídico) pelo modelo gestor e o pressuposto de que a gestão privada é superior à gestão pública, levaram a que os sucessivos governos, a par de outras medidas, pressionassem a mudança adoptando na AP, novas técnicas de gestão oriundas do sector privado com vista a enfatizar o desempenho das organizações públicas, o pragmatismo e o controlo da gestão. “Simultaneamente, havia a preocupação em relacionar a autoridade dos dirigentes sobre os recursos e os resultados através da adopção de um sistema integrado que ligasse o planeamento, a utilização dos recursos e o controlo.

Uma das técnicas de gestão do sector privado que teve grande aceitação entre os países da OCDE, como modelo de mudança, foi a GPO (Wholey, 1999)³⁴.

A GPR é uma variação da GPO desenvolvida por Peter Drucker (1954) e outros académicos (Humble, 1968 e Odiorne, 1979). Segundo Osborne e Plastrick (1997), estes instrumentos têm em comum a ênfase do planeamento, a avaliação do desempenho e os objectivos orientados pelos resultados³⁵.

A GPR possui as seguintes características (Rocha, 1999):

- Os trabalhadores participam na discussão e conhecem o conjunto de objectivos da organização (tipo de gestão participativa);
- Integração dos aspectos humanos e dos objectivos da organização;

³³ ARAÚJO, J. F. F. Esteves de, *a experiencia da Implementação da Gestão Orientada para os Resultados em Portugal*

³⁴ Idem (Cit.)

³⁵ TAVARES, M. M. I. Valadares (2004) (2.ª ed.) *Estratégia e Gestão por Objectivos. Duas metodologias de Gestão para as Organizações Actuais*, Universidade Lusíada Editora, Lisboa

- Põe ênfase no conceito de motivação e no desenvolvimento da capacidade dos subordinados.

Ainda segundo o mesmo autor, a implementação da GPO pressupõe um processo que se divide em 4 fases distintas:

1. Definir as principais actividades que dizem respeito ao conteúdo funcional, com a concordância do gestor e trabalhador no que respeita ao conteúdo funcional;
2. Desenvolvimento de medidas de desempenho em que devem acordar quer o gestor, quer o trabalhador;
3. Estabelecimento de objectivos. Estes devem ser definidos pelo trabalhador em concordância com o seu superior;
4. Atendendo aos objectivos estabelecidos, discutir o desempenho.

A GPO apesar de não ser uma inovação, introduziu na AP a definição de objectivos de natureza estratégica e operativa com o recurso a planos e à avaliação dos resultados, permitindo o desenvolvimento nos serviços de uma cultura orientada pelos resultados. Esta técnica, ajusta-se às ideias da NGP, realça a necessidade de melhorar a eficiência dos serviços públicos através do planeamento e do controlo e da avaliação dos resultados.

Portugal seguiu a tendência internacional. A reforma iniciada em finais da década de 80 importou estas novas técnicas de gestão do sector privado como modelo de mudança na gestão dos organismos da AP.

APÊNDICE D - OUTROS INSTRUMENTOS DE GESTÃO

D.1. SIADAP

A gestão de desempenho constitui um vector essencial das reformas da AP, do qual se destaca a obtenção de resultados e a aplicação de conceitos e instrumentos de avaliação e de gestão desse desempenho³⁶. Estando o modelo anterior de avaliação, a “Classificação de Serviço”, completamente desacreditado face à prática comum de atribuição de classificações máximas, foi considerado instituir um modelo de avaliação credível julgado necessário para a introdução de uma nova cultura de gestão pública, para uma correcta apreciação dos recursos atribuídos a cada um dos organismos e funções, criando condições de maior motivação profissional, qualificação e formação contínua dos recursos humanos³⁷. Com a publicação da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, foi criado o Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP), regulamentada pelo Decreto Regulamentar n.º19-A/2004, de 14 de Maio.

O SIADAP é considerado um instrumento de gestão que, devidamente utilizado, permite identificar os desequilíbrios funcionais, deficiências organizacionais, responsabilizar os funcionários e dirigentes, estabelecendo um clima de exigência, de mérito e de transparência na acção dos serviços³⁸.

Este pode ser adaptado à situação específica de cada organismo da AP, assim como às carreiras de regimes especial e a corpos especiais, desde que observados os princípios e os objectivos que constam na Lei, bem como as regras necessárias ao controlo e normalização de procedimentos³⁹.

A aplicação deste Sistema, decorrente da Lei nº 15/2006, de 26 de Abril, criado pela Lei 10/2004, foi difícil, o que determinou a sua revisão no decurso de 2006, e só materializada com a Deliberação do Conselho de Ministros nº 772/2007, de 27 de Dezembro, e com a publicação da Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro e da Portaria nº 1633/2007, de 31 de Dezembro.

Esta nova legislação introduziu alterações relativamente à anterior, a avaliação dos colaboradores que media apenas qualificações e comportamentos passa a ser efectuada em função do cumprimento dos objectivos, comportamentos e atitudes, os serviços e organizações passam a ser avaliados, todos num regime de gestão por objectivos versus resultados. Assim e de acordo com o nº2 do artigo 1º da Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro, “O SIADAP visa contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da AP, para a coerência e harmonia da acção dos serviços, dirigentes e demais

³⁶ Exposição dos motivos da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março

³⁷ Idem (cit.1)

³⁸ Idem (cit.1)

³⁹ Art.º 21 da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março

trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências”.

Este sistema aplica-se ao desempenho, em todos os serviços da Administração directa e indirecta do Estado, dos serviços, dos dirigentes e de todos os trabalhadores da AP, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público⁴⁰.

O novo diploma, a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, define os objectivos de gestão dos recursos humanos, financeiros e materiais, afectos aos serviços da AP, e reforça a implementação do processo de avaliação do desempenho baseado na gestão por objectivos. Estes objectivos devem ser claros, pertinentes, atingíveis e devidamente quantificados e calendarizados, permitindo alinhar os interesses e o desempenho de dirigentes e colaboradores numa procura contínua e integrada no processo de melhoria da prestação de serviços, com eficácia, eficiência e com qualidade do serviço aos cidadãos (Deliberação do Conselho de Ministros nº772/2007, de 27 de Dezembro).

O SIADAP, “*é um instrumento de prossecução dos objectivos e da execução das políticas públicas.*” (Art. 5.º, alínea a) da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro), “*articula-se com o sistema de planeamento de cada ministério, constituindo um instrumento de avaliação do cumprimento dos objectivos estratégicos plurianuais determinados superiormente e dos objectivos anuais e planos de actividades baseado em indicadores de medida de resultados a obter pelos serviços*” e com o ciclo de gestão de cada serviço (art. 7.º e 8.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro). Esta articulação deverá ser efectuada entre todos os serviços e entre cada um e o serviço que em cada Ministério tem atribuições em matéria de planeamento, estratégia e avaliação.

Com esta redacção, o SIADAP passa a integrar três subsistemas diferentes mas relacionados entre si:

SIADAP 1 – Subsistema de Avaliação do Desempenho dos **Serviços** da Administração Pública

SIADAP 2 – Subsistema de Avaliação do Desempenho dos **Dirigentes** da Administração Pública

SIADAP 3 – Subsistema de Avaliação do Desempenho dos **Trabalhadores** da Administração Pública

De acordo com o nº 1 e 2, do art.º 9 da Lei 66-B/2007, de 28 de Dezembro, estes subsistemas funcionam de uma forma coerente e integrada entre os objectivos fixados no sistema de planeamento, objectivos do ciclo de gestão do serviço, objectivos fixados na carta de missão dos dirigentes de topo e os objectivos fixados aos outros dirigentes e colaboradores.

⁴⁰ Art.º 2 da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro

D.2. QUAR

O Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), é o instrumento de suporte à avaliação e análise do desempenho organizacional, segundo a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, no seu artigo 10.º, e onde constam: a missão do serviço, os seus objectivos estratégicos plurianuais, os objectivos fixados anualmente (objectivos operacionais), os indicadores de desempenho, o grau de realização dos objectivos, a identificação dos desvios e respectivas causas e, finalmente, a avaliação final do desempenho do serviço. Funciona como um instrumento que facilita na compreensão das políticas definidas pelo Ministro, evidencia a estratégia do serviço, transmite aos vários níveis de decisão interna as eventuais necessidades de reorientação de actuação permitindo, desta forma ver o desempenho interno e externo da organização, assim como, efectuar a comparação entre os resultados conseguidos mediante os meios disponíveis.

O QUAR liga-se com o ciclo de gestão e o seu sucesso depende de planeamento atempado e de uma estratégia de implementação eficaz e devidamente coordenada. É construído durante a fase de planeamento e tem que estar coerente com a Carta de Missão – que é um instrumento que indica a missão do organismo –, identifica os serviços prestados e as orientações estratégicas fixadas do organismo público e com os documentos previsionais (Plano de Actividades, Proposta Orçamental). Permite ainda, conferir se os objectivos foram ou não atingidos e posteriormente proceder à explicitação sumária dos desvios apurados no fim do ciclo de gestão.

O QUAR está sujeito a uma avaliação permanente e actualizada a partir dos sistemas de informação do serviço, em articulação com o serviço competente em matéria de planeamento, estratégia e avaliação de cada ministério.

Os objectivos estratégicos devem traduzir as grandes linhas de acção do estado, as prioridades da acção dos Ministérios e estarem alinhados com a política pública que prosseguem, assim como, deverão estar ligados a medidas concretas, com prazos para os atingir, com indicação das prioridades e os meios financeiros a envolver, sem as quais os objectivos estratégicos não têm credibilidade.

Estes elementos deverão constar no Plano de Actividades, que é o documento onde deverá fixar objectivos, critérios e prioridades de forma a que o orçamento do serviço se enquadre.

Os objectivos podem ser:

→ Plurianuais = estratégicos

→ Anuais = operacionais

Legalmente o número mínimo de objectivos a apresentar é de 3: eficácia, eficiência e de qualidade. Não está definido um limite máximo, mas é consensual que não deve exceder os 5. No caso de grandes serviços deverá ser ajustado.

A REFORMA DA GESTÃO FINANCEIRA: O PLANO E O REATÓRIO DE ACTIVIDADES COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO

Os objectivos estabelecem-se numa cadeia lógica, do mais geral para o operacional, da responsabilidade dos serviços.

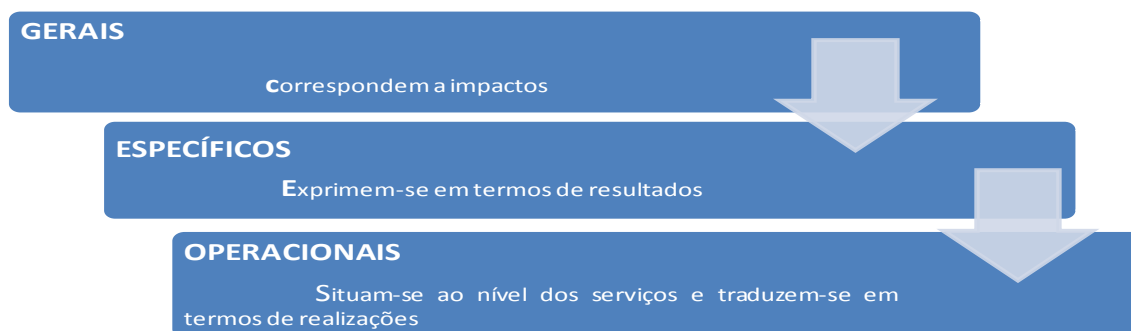


Figura D. 1: Cadeia de Objectivos

Esta hierarquia tem importância no estabelecimento dos objectivos que servem como parâmetros de avaliação: os objectivos de eficácia, de eficiência e de qualidade⁴¹.

Os objectivos de eficácia são aferidos pelo impacto, pelos resultados ou efeitos imediatos para os beneficiários da actuação do serviço e pelo realizado. Neste sentido, um serviço é eficaz se atingiu os objectivos que se tinha proposto. Os objectivos de eficiência optimizam os recursos públicos, produzindo a mesma actividade com menos recursos ou os mesmos recursos produzirem mais actividade. Os objectivos de qualidade são os mais difíceis de medir porque uma das formas de medir é em função das percepções dos utilizadores ponderada em função de factores psicológicos e sociológicos.

A definição prévia dos objectivos é dos procedimentos mais importantes para um gestor que pretenda gerir uma organização/serviço de uma forma profissional e responsável. Os objectivos definidos sem prazos, sem metas e sem hierarquização, isto é, de uma forma vaga e abstracta tornam-se completamente inúteis. Evidencia-se o papel que o gestor tem na organização e gestão dos recursos da AP, com vista a uma maior eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados ao cidadão, numa sociedade que tem poucos recursos. Para o gestor de um serviço, o QUAR constitui um *“tableau de bord”* onde pode: ver, compreender, avaliar a importância dos desvios, decidir e redireccionar a sua acção se for necessário.

⁴¹ Linhas de orientação do Conselho Coordenador de Avaliação dos serviços

APÊNDICE E – GUIÃO DA ENTREVISTA

Entrevistas Aplicadas



ACADEMIA MILITAR DIRECÇÃO DE ENSINO

**TIROCÍNIO PARA OFICIAS
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO DA GNR 2009/2010**

TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO APLICADA

ENTREVISTA

**FORMANDO: ASPIRANTE VERÓNICA SOFIA RAMOS INÁCIO
ORIENTADOR: SR.^a PROF.^a DOUTORA ANA BELA SANTOS BRAVO
CO-ORIENTADOR: TENENTE CLÁUDIO ALEXANDRE SOUSA DA CRUZ**

LISBOA, JUNHO DE 2010

ESCOLA DA GUARDA

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Dos Cursos da Academia Militar e da actual estrutura curricular, decorrente da aplicação dos princípios constantes na legislação em vigor, processo de Bolonha, Curso de Formação de Oficiais na AM, esta Entrevista realiza-se no âmbito do Trabalho de Investigação Aplicada, tendo em vista a obtenção do grau de Mestre em Ciências Militares – GNR Administração Militar, subordinado ao tema “**A Reforma da Gestão Financeira: o Plano e o Relatório de Actividades como Instrumentos de Gestão**”.

O objectivo da Entrevista é recolher dados relativos ao impacto que a elaboração e implementação do Plano e do Relatório de Actividades têm na gestão da GNR. Os dados serão alvo de análise de conteúdo.

A realização da entrevista proporciona a ligação entre a revisão literária e o trabalho de campo que se pretende desenvolver, com o objectivo de recolher informação que permita responder à pergunta central. Neste contexto, é imperioso para a realização da parte prática do trabalho de investigação, entrevistar V. Ex.^a.

Assim solicito a V. Ex.^a, que me conceda esta entrevista de forma a valorizar este trabalho. Se assim for sua intenção, colocarei à sua disposição a transcrição da mesma bem como a análise dos resultados, antes da publicação do trabalho.

Obrigado pela sua colaboração.

Atenciosamente,
Verónica Sofia Ramos Inácio
Asp. GNR AM

Posto:

Nome:

Idade:

Cargo/Função Actual:

Local:

Data da entrevista:

Hora:

ENTREVISTA:

1. Antes de dar início à entrevista, gostaria de saber se tem alguma dúvida sobre o trabalho e sobre as perguntas da entrevista?
2. Importa-se que esta entrevista seja gravada e usada no trabalho que estou a realizar?
3. Quais as razões que levaram à implementação do Plano de Actividades e do Relatório de Actividades na GNR?
4. Será que o Plano e o Relatório de Actividades estão estruturados de modo a assegurar a gestão por objectivos e a avaliação do desempenho constantes do SIADAP?
5. Em sua opinião considera que o Plano e o Relatório de Actividades, enquanto instrumentos de gestão, melhoram o desempenho organizacional e individual da instituição GNR?
6. Quais as dificuldades sentidas na elaboração do Plano e do Relatório de Actividades?
7. Considera que existe uma harmonização entre o Plano e o Relatório de Actividades com os restantes Instrumentos de Gestão?
8. Será que o Plano e o Relatório de Actividades integram a informação constante do Plano de Necessidades do Comando Operacional / Plano anual de Formação e Ensino / Plano de Necessidades de Obras (DIE) e do Plano de Necessidades Logísticas (DRL)? Caso não integrem essa informação indique as razões.

9. Considera relevante a introdução no Plano de Actividades de projectos/actividades não enquadradas em programas, cujas actividades/plano e intenções não estão quantificados no Plano de Actividades?
10. Face à organização e dispersão geográfica da GNR, como se consegue obter os elementos necessários para a elaboração do Plano de Actividades e do Relatório de Actividades?
11. Considera que os dirigentes/colaboradores se encontram informados e motivados para participarem na elaboração e implementação do Plano e do Relatório de Actividades?
12. Em sua opinião, a divulgação do Plano de Actividades e do Relatório de Actividades na internet, é suficiente?
13. O Plano e o Relatório de Actividades elaborados pela GNR são documentos “rotineiros e formais de gestão” ou são documentos que permitem à gestão da GNR assegurar em pleno as novas práticas de gestão por objectivos e implementação do SIADAP. Comente.
14. Será que o Plano e o Relatório de Actividades contribuem para a melhoria contínua e de qualidade dos serviços prestados pela GNR?
15. Tomando a Gestão por Objectivos, como a vertente estratégica de um sistema de Gestão da Qualidade, a gestão da GNR implementa os meios de controlo e monitorização necessários para a execução da “qualidade dos serviços”. Comente.
16. O que se poderia implementar no futuro, para um melhor Plano e Relatório de Actividades.

APÊNDICE F – TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS

ENTREVISTA 1 – TENENTE-CORONEL PALMA

Posto: Tenente-Coronel

Nome: José António Madeira da Palma

Idade: 49

Cargo/Função Actual: Comandante da UAG

Local: Quartel da Graça

Data da entrevista: 12Jul2010

Hora: 15 horas

1. **Antes de dar início à entrevista, gostaria de saber se tem alguma dúvida sobre o trabalho e sobre as perguntas da entrevista?**

Não.

2. **Importa-se que esta entrevista seja gravada e usada no trabalho que estou a realizar?**

Não é necessário ser gravado.

3. **Quais as razões que levaram à implementação do Plano de Actividades e do Relatório de Actividades na GNR?**

A razão que levou à implementação destes instrumentos de gestão foi a sua imposição legal e a vontade de ter instrumentos de controlo que permitissem avaliar o cumprimento dos objectivos.

4. **Será que o Plano e o Relatório de Actividades estão estruturados de modo a assegurar a gestão por objectivos e a avaliação do desempenho constantes do SIADAP?**

O Plano e o Relatório de Actividades estão estruturados de acordo com as exigências da lei e de certa forma asseguram a Gestão por Objectivos mas não basta só ter estes instrumentos em papel há que criar outros tipos de instrumentos mais pesados que permitam fazer uma análise crítica. A analítica é de difícil quantificação e permitem o funcionamento da Guarda.

O SIADAP não está implementado embora exista uma expectativa para a sua implementação.

Os objectivos estão definidos de acordo com a missão e não de acordo com a visão, porque esta última é sempre pessoal.

5. Em sua opinião considera que o Plano e o Relatório de Actividades, enquanto instrumentos de gestão, melhoram o desempenho organizacional e individual da instituição GNR?

O Plano e o Relatório de Actividades permitem uma boa análise do desempenho organizacional e individual da instituição. Mas não são os únicos instrumentos a que podemos recorrer para chegar aos objectivos delineados.

O Plano de Actividades precisa de ser materializado, não é só em formato papel. Actualmente, a falta de recursos humanos e materiais não é desculpa. Pode-se conseguir apesar da escassez.

6. Quais as dificuldades sentidas na elaboração do Plano e do Relatório de Actividades?

O Plano e o Relatório de Actividades não são difíceis de fazer, o problema é que o Plano tem objectivos muito ambiciosos que por vezes consegue-se cumprir e outras não.

Não é só através do Plano de Actividades que se verifica o cumprimento ou não dos objectivos, existem outros instrumentos que permitem essa avaliação.

A parca quantidade de recursos humanos não possibilita ter um conjunto de pessoas só a pensar na elaboração destes instrumentos de gestão, pelo que, dada a falta de tempo no dia-a-dia, que não se consiga pensar.

A elaboração destes instrumentos é fácil, agora os resultados e a análise é que são difíceis. A falta de formação é outra das dificuldades que podem surgir na elaboração destes instrumentos.

7. Considera que existe uma harmonização entre o Plano e o Relatório de Actividades com os restantes Instrumentos de Gestão?

Eu acho que deve existir. No entanto, acho que o Plano de Actividades está harmonizado com o Orçamento.

Em relação ao QUAR gostava de ver implementado pelas pessoas que defendem e falam do QUAR.

8. Será que o Plano e o Relatório de Actividades integram a informação constante do Plano de Necessidades do Comando Operacional / Plano anual de Formação e Ensino / Plano de Necessidades de Obras (DIE) e do Plano de Necessidades Logísticas (DRL)? Caso não integrem essa informação indique as razões.

A informação está integrada nestes instrumentos de gestão. Mas não se consegue fazer estes planos, por causa da escassez de pessoal e pela falta de formação dos mesmos.

Não se deve limitar à difusão de circulares a dizer o que é que se tem que fazer.

9. Considera relevante a introdução no Plano de Actividades de projectos/actividades não enquadradas em programas, cujas actividades/plano de intenções não estão quantificados no Plano de Actividades?

Concordo que se ponham, uma vez que possam surgir actividades/projectos que tenham que ser feitos. O problema é que depois pode condicionar outras actividades/projectos.

10. Face à organização e dispersão geográfica da GNR, como se consegue obter os elementos necessários para a elaboração do Plano de Actividades e do Relatório de Actividades?

Na minha opinião convínhamos ter um sistema informático mais expedito. O sistema não é o mais adequado. Tem muita informação, muito conteúdo, mas falta a quantificação dos dados.

11. Considera que os dirigentes/colaboradores se encontram informados e motivados para participarem na elaboração e implementação do Plano e do Relatório de Actividades?

Eu penso que sim. Eu só poderei falar na minha pessoa, porque sei o que são, como funcionam e para que servem os Planos e os Relatórios de Actividades.

Não é fácil de motivar as pessoas.

Há muita falta de tempo e de recursos.

Os colaboradores não têm formação logo não podem dar o seu contributo e por essa razão não me posso pronunciar por eles.

12. Em sua opinião, a divulgação do Plano de Actividades e do Relatório de Actividades na internet, é suficiente?

A divulgação pela internet do Plano e do Relatório de Actividades é suficiente.

O que não é suficiente é a preparação, o interesse e a motivação que está relacionado com o que está a montante.

Falta a componente da participação, motivação e formação de baixo para cima e de cima para baixo.

Devemos saber qual é o objectivo.

No que respeita ao QUAR falta-lhe um plano. Só fazendo o relatório é que se sabe se foram cumpridos.

13. O Plano e o Relatório de Actividades elaborados pela GNR são documentos “rotineiros e formais de gestão” ou são documentos que permitem à gestão da

GNR assegurar em pleno as novas práticas de gestão por objectivos e implementação do SIADAP. Comente.

São instrumentos de aplicação de novas práticas da Gestão por Objectivos, mas ao nível da implementação do SIADAP, sou da opinião de se implementar um sistema de avaliação adaptado aos militares da Guarda.

14. Será que o Plano e o Relatório de Actividades contribuem para a melhoria contínua e de qualidade dos serviços prestados pela GNR?

Podem. São instrumentos essenciais e podem vir a contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços, mas só quando fizerem um sistema de avaliação adaptado aos militares da Guarda, mas não sei se é o mais correcto.

Há sistemas que não se aplicam à GNR, o exemplo é o do SIADAP.

Tem que haver uma diferenciação.

15. Tomando a Gestão por Objectivos, como a vertente estratégica de um sistema de Gestão da Qualidade, a gestão da GNR implementa os meios de controlo e monitorização necessários para a execução da “qualidade dos serviços”. Comente.

Em termos operacionais não é fácil. Não é suficiente, há falha de recursos para fazerem a monitorização.

16. O que se poderia implementar no futuro, para um melhor Plano e Relatório de Actividades.

Informar e envolver as pessoas de como são feitos o Plano e o Relatório de Actividades.

Motivação e o caminho para onde se vai.

Tratar os assuntos com clareza.

ENTREVISTA – 2 CORONEL COSTA CABRAL

Posto: Coronel

Nome: Costa Cabral

Idade: 53

Cargo/Função Actual: Chefe da Secretaria-Geral da GNR

Local: Comando-Geral

Data da entrevista: 01Jul2010

Hora: 11 horas

1. **Antes de dar início à entrevista, gostaria de saber se tem alguma dúvida sobre o trabalho e sobre as perguntas da entrevista?**

Não.

2. **Importa-se que esta entrevista seja gravada e usada no trabalho que estou a realizar?**

Não.

3. **Quais as razões que levaram à implementação do Plano de Actividades e do Relatório de Actividades na GNR?**

Julgo que é por imposição legal, decorrente de toda a transformação que se está a operar na Administração Pública. No fundo, é a forma que o Estado tem de coordenar a actividade dos serviços e compreender o seu desempenho.

Saíram diplomas que determinam que os serviços públicos têm que estar subordinados a uma lógica de funcionamento em que se parte do princípio que é necessário um Plano e um Relatório de Actividades.

Estes instrumentos não são uma novidade para a Guarda, são novidade é nos moldes que a lei impõe. Anteriormente, já existia uma directiva de planeamento efectuada pelo Comandante-Geral, que depois cada unidade com base no que vinha definido executava. Esta directiva era, no fundo, as linhas mestras que serviam para a instituição, os comandantes das várias unidades, liam atentamente essa directiva e estabeleciam a missão para a sua Unidade, portanto, definia, o que é que a Unidade teria que fazer de acordo com a sua missão para o cumprimento da directiva de planeamento do Comandante-Geral.

O próprio MAI deu indicações, no sentido, de que tinha que haver um Plano e um Relatório de Actividades para harmonizar toda a Administração Pública. As razões são estas. É evidente que isso tem uma concessão teórica e política por trás, que é uma forma de enquadrar a actuação das diversas organizações dos diversos serviços.

4. **Será que o Plano e o Relatório de Actividades estão estruturados de modo a assegurar a gestão por objectivos e a avaliação do desempenho constantes do SIADAP?**

São realidades novas. Requer um tempo de adaptação e de correcção de impressões. Julgo que com o tempo, certamente, irá ser feita uma correcção da aplicação dessa lógica de funcionamento dos serviços do Estado, com a particularidade de adaptar esse tipo de planeamento à realidade da Guarda. Parte-se do princípio que tudo é mensurável, agora é difícil em certos aspectos conseguir-se um processo 100% rigoroso e objectivo. Tem que ser feito por etapas.

O Plano e o Relatório de Actividades são feitos de acordo com os requisitos existentes na lei. O que acontece é que estes formalidades de elaboração dos instrumentos de gestão concebidos para os serviços da Administração Pública não têm as mesmas particularidades que a Guarda. Mas não quer dizer que aos poucos não se consiga adaptar à realidade da Guarda.

Os grandes objectivos definidos decorrem e baseiam-se na missão da Guarda. A complicação começa quando se desce na hierarquia. Por exemplo, um bom guarda não se mede pelo número de autos ou contra-ordenações que levanta, se bem que pode ser discutível. Se calhar um bom guarda, mede-se pelo nível de segurança que consegue, na zona onde está colocado.

O objectivo principal da Guarda é garantir segurança e proteger as pessoas e os seus bens. Torna-se muito difícil contabilizar e avaliar a eficiência do desempenho de um militar.

O Plano de Actividades para além de definir a estratégia para a organização, faz uma hierarquização das escolhas, quais são as prioridades e ordena-as por prioridades. É evidente, que dentro dessas escolhas e prioridades, eu para ter sucesso nessas escolhas, vou estabelecer programas/acções que ficam definidas. O Plano de Actividades é uma amarra que a organização tem para, gradualmente, acompanhar o que está a ser feito, se se está a afastar, se se está ou não cumprir, se ainda está muito longe de atingir os objectivos. É portanto uma mais-valia.

Se asseguram a Gestão por Objectivos, depende dos objectivos que se estabeleceram, o que é preciso ter cuidado é como se vão definir os objectivos. Há uma parte no Plano de Actividades que é difícil quantificar e de estabelecer. Por exemplo, garantir a segurança na área do posto, mas como é que se consegue saber qual o seu resultado? Eu não digo que não seja possível, mas tem essa particularidade.

Em relação à avaliação do desempenho dos militares, há uma ficha de avaliação, por onde todos os militares da Guarda são avaliados de acordo com vários critérios ou factores de avaliação individuais. São avaliados com uma nota, que advém do somatório de vários critérios e dá uma média final, havendo no final um juízo ampliativo. Esta avaliação tem que ser dada a conhecer, obrigatoriamente, aos militares. Este sistema é aplicado aos militares, em relação aos civis que prestam serviço na Guarda segue-se o esquema da Administração Pública, tal e qual ao SIADAP 3, avaliação dos trabalhadores. Não quero com isto dizer que

esse sistema de avaliação não possa vir a ser modernizado, adaptado e aplicado aos nossos militares.

5. Em sua opinião considera que o Plano e Relatório de Actividades, enquanto instrumentos de gestão, melhoram o desempenho organizacional e individual da instituição GNR?

É evidente que sim. Porque, no fundo, uma vez que são definidos no Plano de Actividades os objectivos a alcançar, além de ser uma muleta e um apoio, por quem decide e toma decisões, uma vez que eles estão definidos, é uma ajuda preciosa, nesse aspecto. E depois no final do ano, o Relatório de Actividades, vai permitir ver, analisar e avaliar os objectivos que foram cumpridos. O facto de não terem sido cumpridos, não quer dizer que a organização não tenha funcionado bem, apenas tem-se que compreender o porquê de os objectivos não terem sido cumpridos.

6. Quais as dificuldades sentidas na elaboração do Plano e do Relatório de Actividades?

A dificuldade não está na definição de objectivos nem na quantificação dos objectivos. A minha grande dificuldade está na determinação de quais são as acções, como é que se vão quantificar determinado tipo de acções, principalmente, na área operacional, porque na área administrativa é fácil quantificar.

Não digo que seja difícil planear as actividades e os planos e os projectos que se pretende executar, mas requer uma certa adaptação a esse tipo de planeamento.

Se não houver financiamento, não consigo realizar as actividades, apesar de terem sido previstas. Esse é o grande problema, porque todas as previsões se fazem com base num orçamento. Por exemplo, este ano é um ano atípico, porque o orçamento chega em Julho, metade do ano, depois é um orçamento em que para já, cortam 30 e tal por cento, não vai chegar. Vai-se ter que cortar. Onde? Há despesas que não se consegue, como, a água, a luz, as rendas, é difícil, pode-se reduzir um bocadinho, mas não dá.

7. Considera que existe uma harmonização entre o Plano e o Relatório de Actividades com os restantes Instrumentos de Gestão?

Eu acho que sim. E tem que haver para que as coisas funcionem em sintonia, mas é a tal questão da adaptação. Penso que de ano para ano se vai melhorando e se vai tendo em conta como é que se vai lidando com a especificidade de uma organização como a nossa.

O QUAR, o SIADAP, Plano e o Relatório de Actividades, Orçamento, estes instrumentos têm de estar todos interligados uns com os outros para permitir uma eficaz tomada de decisão e uma boa gestão do desempenho organizacional.

O que se repara é que o Orçamento não está de acordo com o QUAR. É insuficiente, seria muito interessante a Guarda, chegar ao Sr. Ministro e dizer: “Sr. Ministro, onde é que eu vou cortar? Tenho este Orçamento e tenho esta actividade. A minha actividade traduz-se em custos, cada actividade custa x, portanto, diga-me onde é que vou cortar?”. Isso só acontece pela grande dedicação e espírito de sacrifício tanto do Comandante-Geral, como dos restantes militares da Guarda. A Guarda gere muito bem o dinheiro.

8. Será que o Plano e o Relatório de Actividades integram a informação constante do Plano de Actividades do Comando Operacional / Plano anual de Formação e Ensino / Plano de Necessidades de Obras (DIE) e do Plano de Necessidades Logísticas (DRL)? Caso não integrem essa informação indique as razões.

Em princípio deve integrar, se o Plano de Actividades estiver bem-feito, devem integrar.

O Comando Operacional tem uma ideia da sua actividade e transmitem-na às pessoas que elaboram o Plano e o Relatório de Actividades, mas não em forma desses planos. Na parte da logística, eles fazem o planeamento da aquisição de necessidades, que decorre das necessidades precisas dos vários Comandos Territoriais e das Unidades. O mesmo sucede com os restantes Comandos Superiores de Comando e Direcção.

Esta informação consegue-se através de um plano de necessidades que depois é contabilizado em determinado dinheiro.

9. Considera relevante a introdução no Plano de Actividades de projectos/actividades não enquadradas em programas, cujas actividades/plano de intenções não estão quantificados no Plano de Actividades?

Se se está a fazer um Plano de Actividades, logo, em princípio, tem que ser exequível a 100%. Mais vale pecar por defeito do que por excesso. Mesmo que se tenha dúvidas que venham a ser exequível, mais vale colocar no Plano de Actividades. Pode haver um projecto/actividade que seja relevante, até porque muitas das vezes o plano é feito com base em determinadas premissas, que a meio do ano ou no final do ano, essas premissas sofrem pequenas ou grandes alterações.

As premissas são a inexistência de recursos, especialmente financeiros, porque a Guarda mediante a quantia que nos é atribuída para o Orçamento, as actividades que vêm no Plano são exprimidas ao máximo, se se põem mais algumas acções para além do valor facultado à Guarda, à partida, sabe-se que não se consegue.

Desta forma, concordo que se coloquem, porque se poderá arranjar dinheiro para se fazerem esses projectos ou actividades, mas a título excepcional. Isto é, não encher o plano com um conjunto de acções que, à partida, já se sabe que não vão ser cumpridas.

10. Face à organização e dispersão geográfica da GNR, como se consegue obter os elementos necessários para a elaboração do Plano de Actividades e do Relatório de Actividades?

A Guarda está dispersa geograficamente, mas tem uma cadeia de comando, que assegura a ligação desde o Comando-Geral até ao posto mais remoto do país. Esta cadeia de comando exerce as suas atribuições, assim como, faz chegar os apoios essenciais para a obtenção dos elementos necessários para a elaboração do Plano de Actividades. Este aspecto, na Guarda, é muito fácil.

O Comando dos vários escalões dá indicações ao Comando subordinado para se pronunciar nos aspectos que o Comando superior lhe pede. É evidente que o Comandante-Geral, não sabe quais as necessidades, mas pergunta ao Comando Local e este faz chegar as suas necessidades, através da estrutura mantida do Comando, que se materializa por meio de sistemas informáticos, correio, reuniões, contactos, deslocações, mensagens.

11. Considera que os dirigentes/colaboradores se encontram informados e motivados para participarem na elaboração e implementação do Plano e do Relatório de Actividades?

Eu acho que sim. Mas tudo o que é novo tem sempre uma certa desconfiança e uma certa dificuldade em entrar. Porém, em cada ano que passa, os dirigentes e os colaboradores estão mais familiarizados com estes instrumentos de gestão.

12. Em sua opinião, a divulgação do Plano de Actividades e do Relatório de Actividades na internet, é suficiente?

Há reuniões de comando em que o Comandante-Geral fala com os Comandantes de cada Comando Funcional, Comandos Territoriais e Unidades onde são transmitidas informações que depois devem ser transmitidas aos seus subordinados, respeitante, às intenções do Comandante-Geral.

A internet neste momento é um bom meio de divulgação. Mas, também, concordo que houvesse reuniões que permitissem a divulgação destes instrumentos de gestão para mobilizar as pessoas no sentido de não receber só os documentos a “frio”, ou seja, convinha que fossem explicados aos vários patamares o que são, em que consistem e para que servem o Plano e o Relatório de Actividades. Desta forma, haveria uma maior participação, porque as pessoas contribuíam e lutavam para o cumprimento dos objectivos estabelecidos.

13. O Plano e o Relatório de Actividades elaborados pela GNR são documentos “rotineiros e formais de gestão” ou são documentos que permitem à gestão da GNR assegurar em pleno as novas práticas de gestão por objectivos e implementação do SIADAP. Comente.

Inclina-se mais para a segunda parte, porque vai de encontro ao que está estabelecido na Gestão por Objectivos. Está no Plano de Actividades definido, o que é, quais são os objectivos a atingir, portanto, vincula e amarra as pessoas a uma nova forma de gestão.

Concordo. A única dificuldade aqui é a quantificação de determinados objectivos, mas é uma coisa, que, com o tempo, se há-de encontrar soluções, mesmo para aqueles casos mais difíceis de quantificar e não definir objectivos que possam não ser os objectivos que realmente são mais prioritários. O sistema de avaliação vai ser sempre complicado e é particularmente mais complicado numa organização em que os desempenhos são muito diversificados, consoante aquilo que lhes é solicitado.

O Plano e o Relatório de Actividades não são feitos só por rotina, porque permitem obter e analisar os resultados e os desvios, assim como, permitem corrigir coisas que estejam menos bem, ou que não estão a ser feitas. São documentos que ajudam a organização a atingir os objectivos.

14. Será que o Plano e o Relatório de Actividades contribuem para a melhoria contínua e de qualidade dos serviços prestados pela GNR?

Contribuem. Nós vamos compreender porque é que as coisas falharam, ou não falharam, se foram cumpridas ou não foram cumpridas. É uma gestão muito mais transparente.

No Plano de Actividades estão definidos determinados objectivos, portanto, ou se atingem ou não se atingem. Caso não sejam atingidos, pode-se perguntar porque é que os objectivos não foram atingidos, mas se não estiverem definidos os objectivos e as acções a desenvolver é difícil no final do ano, dizer se cumpriu ou não.

**15. Tomando a Gestão por Objectivos, como a vertente estratégica de um sistema de Gestão da Qualidade, a gestão da GNR implementa os meios de controlo e monitorização necessários para a execução da “qualidade dos serviços”.
Comente.**

Está a começar a implementar esse meios.

A monitorização e o controlo pressupõem-se uma estrutura de pessoas para fazer o acompanhamento e este é um problema em que a Guarda se debate, que é a falta de recursos humanos para acompanhar de Norte a Sul do país se os objectivos e as actividades estão ou não a ser executadas e se são eficazes. Não é fácil.

A estrutura antiga conseguia fazer destrinçar, o que era bem feito ou mal feito, o que era e não era cumprido. Só que com este novo Plano e este novo Relatório de Actividades, as coisas ficam mais transparentes, mais claras. Supondo esta acção: “realização de actividades de comunicação interna da GNR”. Foi feito? Ou sim, ou não. Mas seria bom que houvesse uma estrutura que acompanhasse a aplicação do plano ao longo do ano para uma melhor qualidade dos nossos serviços. Contudo, os recursos que a Guarda tem dedicado à monitorização e controlo são insuficientes.

16. O que se poderia implementar no futuro, para um melhor Plano e Relatório de Actividades.

Convinha que o Plano e o Relatório de Actividades fossem altamente certificados, no bom sentido, para ver se realmente estão a ir ao encontro daquilo que se pretende, ao cumprimento dos objectivos estratégicos da organização, através de uma análise crítica que seria feita por uma entidade, de preferência, externa à Guarda, mas que compreende-se a nossa instituição.

Ter a preocupação de fazer reuniões para as pessoas saberem como é que estão a trabalhar para o todo e quais os objectivos que eles têm ao seu nível.

ENTREVISTA – 3 CORONEL CARVALHO

Posto: Coronel

Nome: João Carlos Santos Carvalho

Idade: 48

Cargo/Função Actual: Director dos Recursos Financeiros

Local: Lisboa

Data: 04Jul2010

1. Antes de dar início à entrevista, gostaria de saber se tem alguma dúvida sobre o trabalho e sobre as perguntas da entrevista?

Não.

2. Importa-se que esta entrevista seja gravada e usada no trabalho que estou a realizar?

Esta entrevista foi efectuada por correio electrónico.

3. Quais as razões que levaram à implementação do Plano de Actividades e do Relatório de Actividades na GNR?

Razões relativas ao cumprimento do estabelecido legalmente decorrente do DL nº. 183/96, de 27 de Setembro, e de conseguir uma melhor gestão para a Guarda, com estes instrumentos de gestão.

No entanto, só a partir de 2009 é que a Guarda Nacional Republicana passou a utilizar o Plano Anual de Actividades, o Relatório Anual de Actividades e também o Quadro de Avaliação e Responsabilização, como instrumentos de gestão estratégica. Até então, existiam já algumas “bolsas” na Instituição, sob a liderança da anterior Chefia do Serviço de Finanças do Comando Geral da GNR, como por exemplo a própria Chefia do Serviço de Finanças, Chefia do Serviço de Intendência e algumas Unidades que elaboravam já o Plano e o Relatório de Actividades.

Importa ainda referir que o Orçamento constituindo-se, cada vez mais, como o “*leme*” de uma organização e o principal instrumento de gestão dos recursos financeiros, humanos e materiais, tem de estar conformado com o Plano de Actividades e, posteriormente, contribuir para o Relatório de Actividades.

4. Será que o Plano e o Relatório de Actividades estão estruturados de modo a assegurar a gestão por objectivos e a avaliação do desempenho constantes do SIADAP?

Os objectivos estão definidos conforme refere, os documentos estão publicados no site da GNR e acessíveis de consulta e estão conformados com a Proposta de Orçamento que anualmente é apresentada! A responsabilidade da sua elaboração é da DPERI que coordena com a DRF, tendo em conta a Proposta de Orçamento e a execução orçamental.

5. Em sua opinião considera que o Plano e Relatório de Actividades, enquanto instrumentos de gestão, melhoram o desempenho organizacional e individual da instituição GNR?

Melhoraram e de que maneira. Responsabilizaram os dirigentes, podendo até mesmo dizer, todos os militares, no sentido do Plano de Actividades ser cumprido e, posteriormente, o Relatório de Actividades demonstrar o Desempenho Excelente da GNR, reconhecido por SE o MAI, com poucos recursos humanos, financeiros e materiais.

Importa salientar que a existência, por si só, de um conjunto de instrumentos de gestão não garante uma boa gestão dos dinheiros públicos, nem o desenvolvimento sustentável das organizações. É fundamental “*educar*” as organizações (a nossa Instituição) para a “*humildade*”. Pois só com humildade é possível ter predisposição para aprender. E a capacidade de aprendizagem e de inovação assume-se hoje como a única vantagem competitiva sustentável e que é difícil replicação pela concorrência.

6. Quais as dificuldades sentidas na elaboração do Plano e do Relatório de Actividades?

Na implementação foi o sensibilizar todos para os benefícios de ter um Plano de Actividades e um Relatório de Actividades, para além do cumprimento da legalidade. Na elaboração, embora esta responsabilidade seja da DPERI, parece-me que as dificuldades decorreram mais de fazer sentir aos Comandantes e demonstrar-lhes os benefícios destes instrumentos de gestão para o seu desempenho organizacional e de cumprimento da missão, mas que, neste momento, estarão ultrapassadas.

7. Considera que existe uma harmonização entre o Plano e o Relatório de Actividades com os restantes Instrumentos de Gestão?

Existe alguma harmonia entre o PA e o RA e os restantes instrumentos de gestão, designadamente o Orçamento – é a harmonia possível para quem implementou há tão pouco tempo estes instrumentos de gestão.

Com a introdução do QUAR passou a ser possível medir e avaliar o desempenho da organização, através da análise do grau de concretização dos objectivos previstos.

No entanto, para que estes instrumentos de gestão possam influir decisivamente na qualidade das decisões e na boa gestão dos dinheiros públicos, torna-se indispensável a sua interligação e o seu alinhamento. Penso que este desiderato ainda não está plenamente conseguido, mas conseguiremos brevemente atingi-lo.

8. Será que o Plano e o Relatório de Actividades integram a informação constante do Plano de Actividades do Comando Operacional / Plano anual de Formação e Ensino / Plano de Necessidades de Obras (DIE) e do Plano de Necessidades Logísticas (DRL)? Caso não integrem essa informação indique as razões.

Penso que integram e, na minha opinião deveriam integrar, mas poderá confirmar esta informação junto da DPERI.

9. Considera relevante a introdução no Plano de Actividades de projectos/actividades não enquadradas em programas, cujas actividades/plano de intenções não estão quantificados no Plano de Actividades?

Todos os projectos/actividades deverão estar quantificados e devidamente integrados e enquadrados em programas e conformados com a POE2010.

10. Face à organização e dispersão geográfica da GNR, como se consegue obter os elementos necessários para a elaboração do Plano e do Relatório de Actividades?

A DPERI poderá responder com maior pormenor.

Contudo, sei que as Unidades participam mediante fichas de Actividades que lhes são enviadas para preencherem e todos os documentos que considerem relevantes.

11. Considera que os dirigentes/colaboradores se encontram informados e motivados para participarem na elaboração e implementação do Plano e do Relatório de Actividades?

Claro que sim. Foi dada Formação para tal e difundidas instruções e dadas indicações em Reuniões.

12. Em sua opinião, a divulgação do Plano e do Relatório de Actividades na internet, é suficiente?

Face ao prazo ainda curto de implementação destes instrumentos de gestão a divulgação pela Internet tem de ser associada com a difusão documental, pelo menos, até ao nível de Unidade.

13. O Plano e o Relatório de Actividades elaborados pela GNR são documentos “rotineiros e formais de gestão” ou são documentos que permitem à gestão da GNR assegurar em pleno as novas práticas de gestão por objectivos e implementação do SIADAP. Comente.

São bons documentos de apoio à decisão e à gestão.

14. Será que o Plano e o Relatório de Actividades contribuem para a melhoria contínua e de qualidade dos serviços prestados pela GNR?

Penso que sim.

Aliás, tal como já referi, existiu uma avaliação do desempenho da nossa Instituição, por parte do MAI, que classificou de Desempenho Excelente a Guarda, para o qual contribuíram para essa decisão também estes instrumentos de gestão.

15. Tomando a Gestão por Objectivos, como a vertente estratégica de um sistema de Gestão da Qualidade, a gestão da GNR implementa os meios de controlo e monitorização necessários para a execução da “qualidade dos serviços”. Comente.

A monitorização é da responsabilidade da DPERI que a tem feito, designadamente através do QUAR. Existem outros meios de controlo designadamente o SICPlus e Relatório de Auditoria, mediante um check-list aprovado pelo Exmo. Comandante-Geral, da gestão ao nível da DRF e da Inspecção Geral da Guarda, que irá fazer inspecções administrativo-financeiras, logo que disponha de militares de administração militar.

16. O que se poderia implementar no futuro, para um melhor Plano e Relatório de Actividades.

Melhorar os sistemas de controlo da gestão, com o projecto que decorre na DRF, designado de SicPlus, descentralizando e responsabilizando adequadamente os Comandantes das Unidades, permitindo uma completa harmonização entre os instrumentos de gestão.

ENTREVISTA – 4 TENENTE-CORONEL ALVES

Posto: Tenente-Coronel

Nome: Carlos Alberto dos Santos Alves

Idade: 47

Cargo/Função Actual: Chefe da DPERI

Local: Comando-Geral

A REFORMA DA GESTÃO FINANCEIRA: O PLANO E O RELATÓRIO DE ACTIVIDADES COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO

Data da entrevista: 30Jun2010

Hora: 11horas e 30 minutos

- 1. Antes de dar início à entrevista, gostaria de saber se tem alguma dúvida sobre o trabalho e sobre as perguntas da entrevista?**

Não.

- 2. Importa-se que esta entrevista seja gravada e usada no trabalho que estou a realizar?**

Não.

- 3. Quais as razões que levaram à implementação do Plano de Actividades e do Relatório de Actividades na GNR?**

As razões são totalmente externas, ou seja, há uma imposição legal que obriga toda a AP a implementar o sistema de Gestão por Objectivos, não é excepção, o Plano e o Relatório de Actividades, pois eles são instrumentos deste modelo de gestão e como tal a Guarda está a aplicá-los nos moldes definidos, por ser uma imposição legal.

Existia um Plano e um Relatório de Actividades da Guarda, noutros moldes que não os oficiais requisitos de acordo com a lei, mas existia um Plano e um Relatório de Actividades genérico todos os anos. Elaborava-se um plano de actividades para o ano seguinte e um relatório do que se havia feito do ano anterior, isso era um modelo já tradicional, mas não com estas formalidades nem com estes objectivos, nem com esta metodologia, nem com esta organização interna. Eram instrumentos à nossa maneira e de acordo com aquilo que se julgavam ser as necessidades do modelo de gestão em vigor na altura.

Havia todos os anos uma directiva de planeamento do Comandante-General, em que eram definidas as grandes linhas para o ano seguinte e funcionava como um género de Plano de Actividades. Depois havia o Relatório de Actividades que era mais centrado na vertente da actividade operacional e não tão centrado nos recursos quer financeiros quer humanos. No fundo, era o reportório daquilo que se havia feito no ano anterior dentro da actividade operacional e comparado com os anos anteriores, para termos uma noção dos fenómenos que estavam a emergir, dos fenómenos que estavam em retracção, quer externos quer internos, quer a nossa resposta aos problemas, quer dos problemas vencidos. Havia uma análise anual que tinham alguns dados comparativos com os anos anteriores, para nos permitir perceber as áreas, se estávamos a produzir mais ou menos actividades operacionais, em que áreas tínhamos mais e menos, identificar algumas lacunas, tentar equilibrar os reforços e, por outro lado, havia uma análise também dos próprios fenómenos criminais, para tentarmos perceber onde é que devíamos fazer incidir mais o nosso esforço face aos dados que tínhamos. (referente à pergunta, se durante o ano se via se os objectivos/actividades estavam a ser executados) Não havia esse processo sistematizado, isso acabava por ser feito de uma forma casuística ou de uma forma menos formal. Não

havia mecanismos de avaliação que nos obrigasse a este exercício de uma forma regular, havia quem fizesse e quem não fizesse. Como eram instrumentos auxiliares, não eram usados como actualmente o Plano e o Relatório de Actividades.

4. Será que o Plano e o Relatório de Actividades estão estruturados de modo a assegurar a gestão por objectivos e a avaliação do desempenho constantes do SIADAP?

O Plano e o Relatório de Actividades, enquanto instrumentos de modelo de gestão, estão estruturados para assegurar a Gestão por Objectivos e a avaliação de desempenho da Guarda, direi que talvez não, ou seja, para o Administração Pública em geral acredito que estejam, a Guarda tem singularidades que constituem, no fundo, as suas grandes virtualidades, a sua grande força, o seu grande peso, mas neste caso em concreto constituem alguns entraves à assimilação destes instrumentos, tal como eles foram concebidos. Agora, todo este sistema, por um lado, da Gestão por Objectivos, por outro lado, da avaliação do desempenho nos moldes do SIADAP na Guarda, não é fácil. Não é fácil por vários motivos, primeiro pelas características da própria instituição, estamos a falar de uma instituição muito grande, a maior quicá da Administração Pública Portuguesa e para além de ser a maior tem uma dispersão territorial como nenhuma outra tem, ou seja nenhuma instituição é tão grande e está espalhada por 500 ou 600 âmbitos diferentes, tem uma organização peculiar que pretende ser uma organização de cariz militar, com uma dispersão de quadrícula e uma multiplicidade de valências, de missões, no fundo, atribuições que faz com que a Guarda dentro da sua unidade, seja muito plural. Existem “muitas Guardas”, que têm muitas atribuições, muitas unidades, e como tal não há uma unicidade organizacional como há na generalidade dos serviços que têm atribuições mas de âmbito muito restrito, todos na organização se identificam com aqueles objectivos gerais da instituição e todos contribuem para aqueles objectivos. Aqui na Guarda todos contribuem, mas para uma pequena parte desses objectivos.

Na minha opinião, se estes instrumentos são de fácil realização ou se o próprio modelo de gestão é de fácil implementação num serviço relativamente pequeno, centralizado ou mesmo que seja disperso, mas disperso por meia dúzia de sítios e com serviços e atribuições mais restritas, no caso da Guarda, as atribuições da instituição, a sua organização, a sua grandeza, a sua dispersão, colocam alguns entraves no modelo de gestão, logo na definição dos seus objectivos. Se é fácil numa direcção-geral definir objectivos, na Guarda é um trabalho titânico e nunca conseguimos criar, excepto o QUAR que é o instrumento base da parte do ciclo da gestão e nas Cartas de Missão. Mas falando do QUAR, que é onde estão explanados os objectivos estratégicos que são fáceis de definir, já os objectivos operacionais são muito difíceis de definir de maneira a que eles reflectam todo o trabalho e todas as valências da Guarda. Então temos que fazer um processo

selectivo e constranger o número de objectivos operacionais o que faz com que seja um bocado geral, se bem que os objectivos nunca podem ser gerais, ou seja, têm que ser quantificáveis e mensuráveis. Para se criar objectivos desses, traça-se objectivos muito gerais para tentar que toda a gente se sinta e se reveja naqueles objectivos, perdem-se as qualidades básicas dos mesmos e depois não conseguimos medir nem avaliar. Se partirmos para objectivos que cumpram requisitos da mensurabilidade, não se consegue ter tantos objectivos, o que faz com que quando analisamos a Guarda, a grande parte das valências dela e das unidades não têm ali objectivo nenhum para que possam contribuir directamente. Potencialmente o Plano e o Relatório de Actividades têm naturalmente algumas virtualidades, mais-valias, neste modelo de gestão, essencialmente, porque nos habitua e nos fazem pensar na actividade operacional em função dos recursos. Nós até aqui pensávamos na actividade operacional, por um lado, e nos recursos, por outro, e raramente fazíamos a correlação e pensávamos em termos de eficiência, de qualidade e de eficácia, o que nos obriga a um trabalho intelectual, a definir e a pensar a nossa actividade em termos de eficácia e em atingir os resultados em si, por um lado, mas, também, obriga-nos a medir a eficiência, isto é, em que medida estamos a aplicar os recursos adequados aos objectivos que conseguimos, e por outro lado, à dimensão qualidade que nos obrigou também o próprio modelo de gestão. É nessa perspectiva de gestão de recursos e de associação dos recursos aos resultados operacionais, que este modelo tem grandes virtualidades e nesse aspecto fez com que qualitativamente o nosso modelo de gestão melhorasse com este modelo de gestão global de Administração Pública.

Quando falamos da avaliação individual do desempenho nos termos do SIADAP, temos alguns constrangimentos. O primeiro constrangimento da avaliação individual é equiparado à função do guarda normal que tem um conteúdo funcional muito grande, enquanto a generalidade dos funcionários da Administração Pública no nível mais baixo, tem um conteúdo funcional limitado, será porventura mais fácil estabelecer-lhe objectivos. O âmbito funcional de um guarda no qual, a generalidade das suas valências é muito complexo, quicá excessivo para aquilo que lhe é exigido em termos de habilitações. Um guarda do posto territorial tem um conteúdo funcional imenso, não se pode dizer que a função dele é só registar as entradas e saídas, ele, também, tem que garantir a ordem, deter os indivíduos que cometeram delitos, levantar autos a quem cometer infracções que não são crimes, relacionar o facto de fazer de polícia administrativo, de polícia criminal e de ordem pública, de se relacionar com cidadãos, de gerir o trânsito, de gerir os conflitos pessoais, de atender às chamadas dos conflitos sociais normais, de relacionar-se com as autoridades judiciais e administrativas. Estamos a falar do nível básico de um guarda de rua, ora com uma amplitude de funções destas é muito difícil implementar avaliação dos nossos militares, segundo o SIADAP, porque o SIADAP está desenhado para que nestes níveis, já não refiro aos dirigentes, mas aos militares, os objectivos têm que ser muito clarinhos, simplíssimos,

mensuráveis, de fácil quantificação, de fácil compreensão. Definir um objectivo para um guarda com a amplitude das suas funções é muito difícil. Implementar este modelo como ele está desenhado é a nível individual, tal como a nível da organização, algo que é muito difícil de fazer, se não for aplicado com muita racionalidade, com muito trabalho intelectual prévio. Pode ter efeitos perversos e esse é um receio que se tem internamente.

A Guarda tem particularidades e especificidades que dificilmente as conseguimos encaixar neste modelo. O modelo dificilmente se encaixa na perfeição numa instituição como a Guarda e na função policial. Na questão da avaliação nós estamos apenas a avaliar os civis, porque sendo uma organização militar é necessário criar uma forma de conciliar o modelo de avaliação previsto no SIADAP 3, nomeadamente, para os trabalhadores e, também, no SIADAP 2 para os dirigentes, com a avaliação numa instituição militar com a avaliação baseada no mérito e noutros parâmetros que não apenas as do desempenho, porque a tradicional avaliação dos militares não assenta apenas em critérios de desempenho do mérito daquilo que se faz, assenta também em funções de comportamento, postura, inteira organização, disponibilidade para organização, entre outros, e está relacionado com as fichas de avaliação feitas aos militares que obedecem aos parâmetros definidos na lei, ou seja, temos que encontrar um modelo que nos permita avaliar as pessoas, e numa instituição militar em que temos um acréscimo de deveres e uma restrição de direitos, temos deveres que nenhuma outra organização da Administração Pública tem, a não ser os militares, que é a disponibilidade permanente, o agir segundo valores que já não se praticam noutras organizações e isso tem de ser valorizado, senão estamos a tornar os nossos trabalhadores em meros funcionários públicos e estamos a despi-los das obrigações correntes da condição militar e como tal nós temos que criar, e a lei Orgânica da Guarda e o Estatuto da Guarda, prevê isso, temos que encontrar um regulamento que permita implementar a avaliação individual prevista no SIADAP tradicional com a avaliação recorrente da natureza militar da instituição e da condição militar dos agentes e dos seus servidores, e isso está num diploma legal entregue ao MAI que pretende conciliar estas duas vertentes e permitir que no futuro, nós, guardas militares, sejamos avaliados dentro dos princípios do SIADAP, mas com as especificidades da função militar. Neste momento apenas estamos a avaliar, segundo as regras do SIADAP, os civis da Guarda.

Os objectivos operacionais estão estabelecidos e articulados com a missão e a visão da GNR. Os nossos objectivos operacionais estão constantes no QUAR, porque temos que fazer um QUAR anual em que os nossos objectivos operacionais estão alinhados não só com este instrumento, mas também, porque são definidos anualmente tendo em conta o programa do Governo, as Grandes Opções do Plano, estou a falar dos instrumentos principais, com aquilo que é a visão do Comandante-Geral, com aquilo que é a Carta de Missão do Comandante-Geral, também, por ser uma intenção da Tutela que diz ao Comandante-Geral da Guarda: “Eu quero que o Sr. individualmente, mas com reflexo na

instituição, atinja estes objectivos”, e a nível daquilo que é a visão do Comandante-Geral e do Comando da Guarda respeitante àquilo que a Guarda deve fazer e quer ser agora e no futuro, e com os objectivos estratégicos definidos pelo Comandante-Geral, só a partir daí é que se traça anualmente os objectivos operacionais. Por esta razão, os objectivos são mutáveis, o programa do Governo muda com o Governo, as Grandes Opções do Plano mudam, as Cartas de Missão mudam com os dirigentes e com os ciclos de gestão, a própria visão e os próprios objectivos estratégicos mudam, tendo depois que ser ajustados. É um processo evolutivo.

Os objectivos operacionais não podem estar desfocados da missão, pelo menos têm que estar focados naquilo que a Guarda faz, visando contribuir para cumprir com o programa do Governo, com o que está previsto nas Grandes Opções do Plano e contribuir para atingir a visão do Comandante-Geral. Os objectivos estratégicos permitem-nos ver aquilo que fazemos, medindo aquilo que fazemos, naquilo que é a nossa missão, como tal é muito difícil encontrar algum objectivo que não tenha suporte na missão, senão até podia ser considerado um exorbitar da própria missão da Guarda. O problema vem do facto, de que a Guarda não pode definir objectivos operacionais que não sejam mensuráveis, que não possam medir ao final do ano ou serem trimestralmente monitorizados. Se os objectivos não tivessem essas exigências, nós podíamos criar outros objectivos mais genéricos, mais latos e eventualmente mais impulsionadores do crescimento institucional, mas depois tínhamos problemas em medi-los, e os pressupostos deste sistema de gestão é podermos avaliar o que fazemos, quer as instituições quer as pessoas. Se o sistema tivesse uma dimensão em que não se cria-se esta exigência, se calhar conseguimos constituir objectivos que dessem às pessoas uma sensação de que contribuíam de forma mais relevante, porque o crescimento institucional, isto em termos teóricos, está certo, mas quem trabalha com isto no dia-a-dia tem uma certa dificuldade, porque depois tem de escrever lá factos que sejam aceitáveis pela Tutela, porque se se criar objectivos muito generalistas ou utópicos, ou se calhar objectivos que contribuam para o crescimento, quando os apresentássemos à Tutela, a Tutela dir-nos-ia: “ Não, os objectivos têm requisitos e têm que se conformar com esses requisitos. Meus senhores, têm que nos informar anualmente e trimestralmente e têm que carregar no sistema o que já cumpriram desses objectivos”, ou seja, limita-nos o próprio planeamento dos objectivos.

O Plano e o Relatório de Actividades estão estruturados genericamente de acordo com o que são as exigências legais e do próprio modelo de gestão. Mas estão adaptados à realidade institucional e às especificidades da instituição. O nosso Plano e o Relatório de Actividades reflectem a grandeza da instituição e a pluralidade e a diversidade de funções e missões, ou seja, nós cumprimos integralmente as exigências da lei, mas depois quando olhamos para a sua estrutura é diferente dos outros, porque se nós limitarmos o nosso relatório às exigências legais, o nosso Relatório de Actividades não reflecte aquilo que a

Guarda fez efectivamente e o Plano de Actividades não prevê aquilo que a Guarda deve e vai fazer efectivamente para o ano seguinte. Falamos aqui de realidades diferentes, de Orçamentos diferentes e gigantescos, de uma organização enorme, de missões plurais e inúmeras, em número muito alto e, como tal, cumprindo a lei encontramos algumas dificuldades na sua elaboração e em sistematizar a informação e conformá-la com as exigências. É difícil estandardizarmos o Plano de Actividades, quer dizer, incluir a actividade toda da Guarda em meia dúzia de fichas ou de actividades padrão, por causa da multiplicidade de actividades e de projectos, da questão dos valores que envolvem o Orçamento da Guarda e da forma como são geridas as gestões orçamentais. Outra das razões é o facto de termos um Orçamento “castrador”, que faz com que o nosso plano tenha que ter actividades com cobertura orçamental e actividades sem cobertura orçamental, mas que estão lá e que têm de estar e de se fazer sob pena de, num global, a Guarda não cumprir a sua missão. O Relatório de Actividades permite a avaliação do grau de satisfação dos colaboradores, dos clientes e dos fornecedores.

No caso da Guarda, há uma dificuldade na aplicação concreta do SIADAP à organização, por causa de alguns instrumentos fundamentais neste modelo de gestão, depois é a própria avaliação dos trabalhadores. A utilização de questionários de avaliação da satisfação, é um caso complicado, há factores que são potencialmente perturbadores de uma leitura normal do grau de satisfação dos trabalhadores. Há factores internos, há factores relacionados com o próprio estatuto militar, e com as alterações ao quadro dos direitos e deveres, com um grau de exigência diferente que os nossos trabalhadores têm relativamente à generalidade da Administração Pública, como as próprias condições de trabalho em alguns sítios, com o facto de termos limitações em termos de disponibilidade, em termos de horário, etc., a própria penosidade das funções, das dificuldades da função policial podem em alguns casos ser um desafio, mas noutros constituir um factor que faça com que no momento da avaliação, as pessoas reflectam naquele instrumento, coisas que não têm propriamente a ver com o grau de satisfação da instituição, tem a ver, se calhar, com o grau de satisfação com a vida, ou com a Tutela em si, ou com a Administração Pública em geral e não com a instituição, mas que são reflectidos ali, ou seja, é preciso em todos os parâmetros da avaliação, é preciso ponderar muito bem a limitação dos desvios provocados por factores externos. Depois há a própria questão do Orçamento, o Orçamento da Guarda, não é definido, segundo o processo normal que era: definir aquilo que a Guarda necessita e quer para fazer no ano seguinte e depois quando elaborávamos o Orçamento da Guarda, tínhamos que ter em conta essas necessidades concretas. Mas isso não é o que acontece. O Orçamento não é feito primeiro que o plano, mas a dotação que é atribuída à Guarda, não tem em conta o Plano de Actividades é uma atribuição administrativa baseada em critérios que nos ultrapassam, relacionados com os constrangimentos da própria Administração Pública, e nós compreendemos e são legítimos e não estou a pôr em causa o sistema.

A Tutela e o Governo dão à Guarda a quantia que podem dar e ponto final. Fazemos este trabalho titânico de identificar projectos/actividades que são fundamentais para a Guarda cumprir a sua missão e depois somos surpreendidos com uma dotação orçamental que não teve em conta nada disto, e nós continuamos a fazer o nosso instrumento e o nosso trabalho. Isto é um desvirtuar do próprio instrumento. Nós compreendemos, é a crise é a necessidade de reduzir despesas, são os constrangimentos orçamentais, sobreposto às condições, mas quando nos tiram recursos financeiros e nos retiram recursos humanos, limita o próprio cumprimento da missão e limita as próprias actividades que nós projectámos, ou seja, tem que se volver por definição, os projectos e actividades das unidades, porque não temos os recursos humanos, materiais e financeiros para os cumprir. Depois o próprio instrumento é desvalorizado na própria gestão interna, porque nós tendemos a encara-lo como um exercício teórico e não um instrumento prático de gestão, porque se isto for aplicado com rigor é neste instrumento, o Plano de Actividades, que vamos inventariar o que é que vamos fazer e os recursos que vamos necessitar para o ano, mas se não nos derem esses recursos, não nos podem exigir que façamos. Tudo isto passa a ser um exercício académico brilhante, mas na prática isto não é um instrumento real de gestão.

Nós fazemos o Plano de Actividades, mas depois como nos é imposto um orçamento de forma administrativa, nós temos que ajustar o plano e, por isso, é que temos de organizar o nosso plano em actividades com cobertura orçamental e em actividades sem cobertura, sendo que muitas das actividades que nós pomos no plano e que deixamos lá estar por uma questão de rigor intelectual, era muito simples cortá-las, mas nós achamos que não é assim que deve ser, devemos pôr no nosso plano tudo aquilo que é necessário para que a Guarda cumpra a sua missão e para que cumpramos os nossos objectivos. Porém, vimo-nos na contingência de termos que separar, estabelecer prioridades por um conjunto de actividades que tem cobertura, enquadramento no Orçamento, e todo um universo de actividades que deveríamos fazer, sabemos que as deveríamos fazer, mas não temos devido à falta de recursos financeiros, já para não falar dos materiais e dos humanos, que é um constrangimento grave que faz com que façamos aquilo que os recursos nos permitem executar e não aquilo que achamos que deveríamos fazer para atingir os nossos objectivos e para cumprir a nossa missão.

Não ponho em causa, nem devo, o modelo, muito pelo contrário, eu faço o melhor possível e luto todos os dias para que o modelo seja implementado. Estou a falar realisticamente de dificuldades, o modelo tem virtualidades, o modelo é bom, há muito a fazer para otimizar e pode-se adaptar a uma instituição como a Guarda e tenho consciência disso.

5. Em sua opinião considera que o Plano e Relatório de Actividades, enquanto instrumentos de gestão, melhoram o desempenho organizacional e individual da instituição GNR?

A resposta é sim e não. Há as dificuldades todas como disse sobre a definição de objectivos, as especificidades da instituição que leva às dificuldades de definir objectivos quer individuais quer pela própria instituição, existem os constrangimentos orçamentais, existe o perigo da prevenção na audição da instituição e dos seus servidores criada pelo próprio sistema e pelo facto de os próprios objectivos serem e de terem que ser muito limitados, há uma série de constrangimentos, por isso, enquanto têm potencialidade para melhorar o desempenho organizacional e dos servidores na generalidade das instituições também o têm na Guarda, têm esse potencial. Na prática temos algumas dificuldades em garantir que seja mesmo assim, mas nós tentamos que os objectivos estejam alinhados com todos os factores que estão a montante do desempenho da Guarda e da acção da Guarda, sendo certo que continuamos com o problema de encontrar objectivos que cumpram e ao mesmo tempo que reflectam a grandeza da instituição e isso é muito complicado, sinceramente é o grande desafio, mas nós tentamos fazer o melhor possível, tendo sempre a consciência de que estamos longe de chegar onde queríamos.

6. Quais as dificuldades sentidas na elaboração do Plano e do Relatório de Actividades?

Já falamos sobre isso. Mas numa que ainda não falámos foi da questão tecnológica. A questão tecnológica é na realidade um grande constrangimento à eficiência e até à própria eficácia da Guarda e é também um grande constrangimento da aplicação deste modelo de gestão. A Guarda não tem, ainda hoje, uma rede informática que abranja a totalidade dos seus locais onde está instalado e onde presta serviço, ou seja, não conseguimos ter nenhum sistema que nos liga a todos os postos, a todos os sítios e isso é um constrangimento para a gestão quotidiana da Guarda. Nós temos que fazer chegar informações a sítios por papel. Ainda não conseguimos chegar por via informática. Isso é um constrangimento transversal a toda a Guarda, não só na implementação do Plano e do Relatório de Actividades, como à própria gestão normal da Guarda e ao próprio funcionamento normal da GNR. Mas para teres uma ideia da singularidade da Guarda este modelo de gestão, foi criado pelo ministério das Finanças, uma aplicação para suportar o SIADAP onde nós carregamos objectivos, as avaliações, etc. Foi criado para toda a Administração Pública. Quando a Guarda começou a implementar este instrumento, fomos ao sistema informático e verificou-se que não era possível introduzir os dados da Guarda. Fomos durante muito tempo impedidos de usar o sistema, porque quando transformávamos os nossos números em caracteres e números para o sistema, tínhamos caracteres a mais

do que estavam previstos para o sistema. O sistema só estava previsto para 5 dígitos (99.999), obrigaram o sistema a admitir mais dígitos.

Quem concedeu esse sistema não pensou numa instituição como a Guarda, e isso surge frequentemente. Quando vamos meter dados do orçamento não cabem lá nas casas que estão disponíveis, então estamos constantemente a ter que incomodar os senhores de informática para ajustarem o sistema às nossas necessidades.

Há constrangimentos também de natureza tecnológica que são constrangimentos normais da Guarda, mas também o são à aplicação do novo sistema de gestão.

7. Considera que existe uma harmonização entre o Plano e o Relatório de Actividades com os restantes Instrumentos de Gestão?

Sim e não. Ou seja, existe uma harmonização ou tentamos que exista uma harmonização com os instrumentos a montante como disse há pouco, com o problema do Governo, com as Grandes Opções do Plano, com a Carta Missão do Comandante-Geral, com o QUAR, mas depois temos o Orçamento, e temos a avaliação do SIADAP 3, ou seja, esse sistema deste modelo de gestão, tem várias vertentes que podemos ver um bocado reflectidas no SIADAP. Temos a organização em si, os dirigentes, os trabalhadores e depois temos o que são instrumentos para a organização, e que o que são instrumentos, que não se pode desligar, de avaliação individual que este modelo de gestão vai até ao trabalhador, ao último elo da cadeia. Parece ser uma parte do sistema de gestão e contribuir para através de cada servidor melhorar o desempenho organizacional e contribuir para os objectivos da organização e do dirigente máximo e por sua vez para o cumprimento das metas definidas pela Tutela. Por isso, existe harmonização possível fruto daquilo que já falámos dos constrangimentos, não estamos a aplicar o SIADAP 3 aos trabalhadores e nesse aspecto o Plano e o Relatório de Actividades harmonizam-se com a avaliação dos trabalhadores, neste momento, apenas com os civis na medida do possível. É obrigado a harmonizar-se, porque o Orçamento de Estado tem o poder de não nos deixar fazer nada se não tivermos dinheiro. Esta é uma harmonização imposta e obrigatória. Harmoniza-se com a avaliação do dirigente, sim harmoniza-se, eles têm cartas de missão, mas também estas cartas padecem dos problemas que já vimos com a própria definição dos objectivos da instituição. Por isso, o que podemos dizer sobre isto é, que existe harmonização possível com os demais instrumentos de gestão. Isto é, naquilo que é possível a organização é total, naquilo que é impossível fruto de constrangimentos que nos ultrapassam não existe, sendo que, o importante é que se saiba como deve ser e depois aplicar na justa medida no que é possível aplicar, tendo a preocupação de harmonizar o mais possível e que todos os instrumentos façam parte do sistema. Fazendo parte do sistema, têm que jogar uns com os outros, têm todos que contribuir para o objectivo final, pelo que, nunca é fácil e nem sempre é possível. Em alguns momentos com alguns instrumentos a convivência não é uma convivência fácil.

Mas quando queremos harmonizar o Plano com o Relatório de Actividades, nós harmonizamos, mas de uma forma que nem sempre respeita os princípios do próprio modelo. A harmonização faz-se, mas de uma forma saudável ou de uma forma que não desvirtue o próprio modelo de gestão global, aí já tenho algumas dúvidas.

O Orçamento não é feito de acordo com o QUAR, porque temos que ter a noção da realidade. O Orçamento que foi atribuído à Guarda para este ano, por exemplo, não é suficiente para as despesas de funcionamento da organização, como é que podemos falar em harmonização quando, no limite não daria, se não houver reforços orçamentais, para os ordenados, para o gasóleo, para a luz, para a água, para as coisas básicas de funcionamento desta instituição, nessa medida não está harmonizado com o QUAR, porque não nos permite fazer nada, não nos permite fazer uma gestão financeira canalizada para o cumprimento dos objectivos, é um orçamento de “sobrevivência”. Não conseguimos gerir o dinheiro para mais nada. O Orçamento contribui para sobreviver. Dificilmente se consegue direccionar recursos financeiros para o cumprimento dos objectivos ou para aquilo que é considerado fundamental, esse é um problema. É um grande constrangimento.

O modelo de gestão foi feito para uma conjuntura financeira que permita mais flexibilidade.

8. Será que o Plano e o Relatório de Actividades integram a informação constante do Plano de Necessidades do Comando Operacional / Plano anual de Formação e Ensino / Plano de Necessidades de Obras (DIE) e do Plano de Necessidades Logísticas (DRL)? Caso não integrem essa informação indique as razões.

Estes instrumentos infelizmente ainda não estão tão desenvolvidos internamente como seria desejável. Estes eram os instrumentos que, em boa verdade, temos que, no futuro, desenvolver para facilitar a elaboração dos instrumentos previstos, fazer ver aos diferentes comandos funcionais as mais-valias destes instrumentos, ajudá-los a construir estes instrumentos e encontrarmos forma de serem uma mais-valia para os instrumentos de gestão global da Guarda, para sentirem a utilidade deles, através destes instrumentos próprios na gestão da própria instituição. E isso demora tempo. Neste momento, o Plano e o Relatório de Actividades integram a informação que no futuro, há-de estar vertida, concentrada e trabalhada nestes Planos e que têm que chegar cá com padrões de qualidade que permitam verte-lo no Plano de Actividades. A informação, actualmente, não chega ao órgão central, sistematizada e arrumadinha como deverá chegar, quando, no futuro, estes planos existirem. Para nós vai ser muito mais fácil. Neste momento, tenho que lutar muito para que a informação chegue à DPERI, ao órgão central, ou seja, tenho que a ir buscar.

Este modelo de gestão exige no mínimo, que algumas pessoas que estão na estrutura logística, financeira e operacional passem a sentir preocupações neste domínio e

comessem, em exclusivo ou em acumulação com o que fazem no dia-a-dia, a fazer mais estes planos, ou seja, nós não temos a quantidade de recursos humanos que nos permite ter um conjunto de pessoas só a pensarem nestes planos, isto tem de ser feito para além daquilo que são as tarefas normais. Como tal, o nosso grau de exigência nesta fase, enquanto não estiverem solidificados processos internos, não são muito elevadas. Neste momento, estes instrumentos são aspirações, que temos a certeza, que no futuro se tiverem qualidade, contribuirão de forma relevante para a melhoria do Plano e do Relatório de Actividades da Guarda.

9. Considera relevante a introdução no Plano de Actividades de projectos/actividades não enquadradas em programas, cujas actividades/plano de intenções não estão quantificados no Plano de Actividades?

O Orçamento não nos permite fazer o processo pela ordem correcta, mas, também, não ficamos à espera do Orçamento para definir as actividades e os projectos que achamos que devemos desenvolver, definimos objectivos e fazemos o trabalho pela ordem que achamos intelectualmente correcta. Partimos, envolvendo a Guarda toda, para a identificação das actividades e projectos que a Guarda deve fazer para o ano e é com base nisso, que será atribuído um Orçamento. Antes de trabalhar no Orçamento, fazemos o Plano de Actividades, mas, geralmente, em determinado momento deste processo, somos confrontados com uma limitação castradora, uma imposição financeira de limites financeiros. Neste caso, só temos uma hipótese, cortar as actividades que não conseguimos encaixar no Orçamento que foi dado à Guarda. Não sabemos qual é a cobertura antes de entregar o Orçamento. Em condições normais, elaboramos o Plano de Actividades, a vertente financeira da Guarda elabora o Orçamento de acordo com o nosso plano, e depois é enviado à Tutela. De seguida, a Tutela vai ver quais são as actividades que podem ser dispensadas e corta-nos essa verba orçamental e, assim, resulta o Orçamento.

O processo é viciado, porque quando se está a identificar as tarefas e as finanças a quantificar os custos das actividades para fazer o Orçamento da Guarda, recebe-se por norma uma má notícia que é: “O Orçamento não pode ultrapassar deste valor!”, então, antes de entregarmos o Plano de Actividades à Tutela, por uma questão de que já sabemos que o valor não vai ser superior ao que tínhamos pedido, somos nós a cortar nas próprias actividades, porque podemos seleccionar as actividades que queremos e não queremos. Vamos com os nossos projectos e actividades até ao limite da dotação, mas continua-se a pô-las no Plano de Actividades, porque entende-se que é importante que a Guarda diga à Tutela o que é que se deixou de fazer por não ter o dinheiro e o que é que se faria se tivesse dinheiro. É uma mensagem à Tutela, de que a nossa potencialidade, enquanto instituição, era muito maior, se nos dessem um pouco mais de dinheiro. Esta é a dimensão lírica. Por outro lado, se eventualmente, durante o ano, a Guarda vier a beneficiar de algum

reforço orçamental, já se encontram identificadas no Plano de Actividades um conjunto de projectos e actividades que vamos dar prioridade na afectação desses recursos financeiros extras, se o viermos a receber. Deixam de ser uma realidade virtual e passam a ser uma realidade real. Esta é a dimensão prática. Quem quiser avaliar a bondade do nosso Plano de Actividades, não pode ir só às actividades que têm cabimento orçamental. O nosso Plano de Actividades, se não houvesse restrições orçamentais era um instrumento que reflectia os caminhos que nós teríamos seguido, para cumprir, os objectivos que tínhamos delineado à partida. Mas, ainda, se conseguem ver os objectivos estratégicos, operacionais, as actividades e projectos que pretendemos elaborar, etc., porque se não puséssemos isso, uma análise menos esclarecida poderia achar que o nosso Plano de Actividades, não estava em linha com os documentos e com tudo aquilo que devia estar, faltava lá muita coisa, porque só estava nele o que tínhamos no Orçamento.

10. Face à organização e dispersão geográfica da GNR, como se consegue obter os elementos necessários para a elaboração do Plano e do Relatório de Actividades?

Consegue-se pela via expedita, ou seja, o normal era os elementos necessários, chegarem à DPERI pelos comandos funcionais que já tinham feito os seus planos no âmbito operacional, logístico, de infra-estruturas e de formação e ensino e que chegavam de forma que fazer o Plano de Actividades, era uma actividade agradável, não é que não seja, mas era menos trabalhosa, compilávamos a informação toda que chegava dos comandos funcionais, e depois era só pormos aqui o nosso cunho pessoal e a vontade do nosso Comandante-Geral. (todos estes planos que falamos, ainda à bocado não emanavam do Comandante-geral, emanavam de comandos funcionais) Então a nós bastava-nos fazer o trabalho de ajustar, retirar destes planos a informação para organizar o plano, segundo o modelo do Plano de Actividades, que queremos fazer, pedir a informação complementar necessária e depois fazer verter aqui os objectivos operacionais, estratégicos e a vontade do Comandante-geral, que era o único momento em que ele interferia neste processo. Estes instrumentos (planos da pergunta 6), na realidade não existem, como tal, nós temos que ir beber a todas as partes, ou seja, nós fazemos pedidos concretos aos comandos funcionais, fazemos reuniões com os comandos funcionais, estamos a falar do Comando Operacional, do Comando de Doutrina e Formação, do Comando de Administração de Recursos Internos, fazemos pedidos concretos a eles, fazemos reuniões concretas em que fazemos pedidos daquilo que necessitamos, também, temos de fazer reuniões e pedidos às direcções que dependem desses comandantes, neste caso, estamos a ir mais longe do que devíamos, quem devia falar com as direcções, eram os comandantes funcionais, mas nós somos obrigados a falar com as diversas direcções e ainda pior que isso, nós vamos às unidades, pedimos directamente a elas e às pessoas que trabalham nas unidades. Isto é, como nós

temos que fazer e como somos pessoas bem-intencionadas, queremos cumprir com as nossas obrigações e queremos fazer um bom Plano de Actividades, temos grandes restrições, por tudo aquilo que já falamos, não são as questões tecnológicas e a própria organização recente da Guarda, a reestruturação, etc. Fazer o PA é um trabalho titânico e que temos que ir um bocado para lá daquilo que no futuro, daqui a 20 anos, quem tiver a fazer estes instrumentos, não vai precisar de estar a mandar mapas por correio electrónico a todo o dispositivo, pedir que nos respondam e depois ir falar com os Comandantes, tentar bolear a informação e dar coerência à informação que vem das diferentes Unidades. Se tivéssemos os sistemas tecnológicos, era tudo mais fácil, teríamos um diálogo mais próximo, com as unidades nesta área. Nós com muito trabalho, conseguimos fazer reuniões do que o necessário, envolvemo-nos directamente com os comandos subordinados, ultrapassando as linhas que estão previstas, contactamos com entidades directamente do que no futuro faremos, porque não o vamos fazer directamente, pois os próprios comandos nos vão fazer chegar a informação que nós precisamos. O que fazemos hoje permite-nos fazer um Plano de Actividades, julgamos nós, bem feito, permite-nos responder às necessidades do novo modelo de gestão, mas não ultrapassamos aquilo que será o desejável por um órgão do comando como o DPERI. No fundo, estamos no domínio da resposta expedita às limitações do próprio sistema e da própria organização. Uma coisa é certa, o trabalho intelectual é, e tudo fazemos para que seja, rigoroso, tentamos cumprir ao máximo, tentamos fazer um plano que reflecta as reais necessidades da instituição e aquilo que são as directivas que emanam de quem está acima de nós. Por vezes, os métodos não são os mais recomendáveis, são métodos que no futuro, quando a organização tiver outra maturidade, com a nova estrutura, e outra maturidade a lidar com novos instrumentos de gestão, se calhar os métodos serão diferentes, serão mais polidos, mais simples até para quem trabalha com isto, informação mais fácil de obter e evita-se algumas chatices.

11. Considera que os dirigentes/colaboradores se encontram informados e motivados para participarem na elaboração e implementação do Plano e do Relatório de Actividades?

Diria que os dirigentes e os colaboradores se encontram minimamente informados e motivados para cumprirem a sua parte neste novo modelo de gestão e eu digo minimamente, porque penso que é a quantificação correcta. Talvez, porque o modelo é recente e quando digo recente, tem a ver com a profundidade da mudança. Este novo modelo de gestão é uma mudança significativa na Administração Pública, que exige anos, um longo período de implementação e de absorção pelas instituições. Estamos a falar de uma Administração Pública, tradicionalmente tradicionalista, conservadora e imobilista, a quem foi de um momento para o outro imposto, um modelo dinâmico, um modelo diferente, que apela à diferenciação entre instituições, e dentro das instituições entre pessoas, um

modelo que visa permear o bom desempenho dentro das instituições e permear as instituições que desempenham melhor, isto rompe com uma tradição de grande conservadorismo.

Tradicionalmente, dizia-se que os funcionários públicos, tanto fazia se trabalhassem bem ou mal, depois de estarem na função pública, já não precisavam de trabalhar, que as instituições, tanto faziam serem boas ou más, estavam sempre bem e tinham sempre recursos. Este modelo vem romper com isso e ao vir romper, exige um grande esforço e um período de adaptação e absorção, quer das próprias instituições, quer dos próprios servidores e dos dirigentes. A Guarda está no mesmo patamar. Isto é uma inovação, e depois na Guarda, o facto de não estar a ser aplicado na sua plenitude, nomeadamente, na avaliação individual dos militares, o servidor da Guarda, do sítio mais profundo, ainda não tem consciência deste modelo de gestão, porque ainda não chegou lá o tentáculo que o atinge a ele próprio, que lhe responsabiliza para o facto de ele estar a ser avaliado por este sistema e, se não cumprir com os objectivos delineados não é promovido. Ele vai ter a percepção do nosso modelo quando chegar lá ao prato dele, à carreira dele, enquanto isso não acontecer, o último escalão da Guarda, não está ainda muito bem informado, nem motivado porque não sofre as consequências, ou seja, ele pode indirectamente sofrer as consequências da aplicação do novo modelo, na ordem que o chefe lhe dá. Nós ao criarmos objectivos diferentes, quer operacionais, quer estratégicos, ao criar Cartas de Missão, obrigar a definir actividades para o ano seguinte, etc., estamos a fazer mudar a instituição. O modelo está a chegar aos sítios, só que nem sempre as pessoas têm consciência daquele novo modelo que está a fazer a mudança.

Até a certo nível, há já consciência, a partir daí, as coisas com a dimensão da Guarda, o que se traduz, é a qualidade e a quantidade dos órgãos, mas nem sempre essa pessoa do nível mais baixo, tem noção e nem consegue identificar a causa da mudança. Também a comunicação interna da Guarda é complicada, estamos a falar de um universo de 5000 pessoas dispersas com realidades diferentes, e, por isso, posso dizer, que a própria informação, não chega facilmente como um serviço concentrado, em que se faz uma reunião com todo o pessoal e se diz: “Meus amigos, agora vem um novo modelo de gestão, agora é assim, etc.,”. Isto não é fácil na Guarda, porque esta trabalha 24 horas, nós nunca conseguimos falar com todos ao mesmo tempo, mesmo o comandante de posto não tem os militares todos no posto, apenas os que estão de serviço e mesmo esses saem para cumprir o serviço. Por outro lado, enquanto não chegarmos à aplicação do SIADAP 3 na sua plenitude, e só quando vier a nova lei, o novo diploma que adapte a avaliação de mérito ao SIADAP, é que o grosso dos servidores, 20.000 guardas, vão ter consciência perfeita disto, e só quando forem avaliados pelo novo modelo é que vão acordar para este modelo. Até lá uns estarão mais esclarecidos que outros. Ao nível dos dirigentes, todos eles já sabem, devido ao conhecimento que têm, nem todos têm consciência real da mudança que já está

implementada e que aí vem. Em termos de motivação, vem muito das pessoas, acreditarem, que o novo modelo faz a organização melhor, lhes vai dar melhores condições para trabalhar, os vai tornar indivíduos mais produtivos e mais aceites pela sociedade, e também vai ter benefícios individuais se forem servidores, ou seja, que vai haver um prémio ou mérito que o novo modelo trás ao desempenho e à dedicação e às boas performances. Estas regalias, os militares, ainda não têm, só têm os civis da Guarda e têm os dirigentes intermédios não directamente, mas através das Cartas Missão estão objectivos que têm que ser cumpridos, e os dirigentes sabem, se não cumprirem, são penalizados e não têm nenhum benefício, mas aceitam o jogo, estamos a treinar para o futuro.

A generalidade dos dirigentes estão informados e acreditam, já de alguma forma, daí poder-se encontrar alguma motivação, a generalidade dos trabalhadores, não está tão bem informada.

A generalidade dos colaboradores ainda não está, e não tem consequências práticas na implementação do sistema, ou não tem consciência dessa implementação do sistema, por isso, os níveis de informação e motivação, são diferentes. Os níveis de motivação, por um lado, ainda não estão a ser avaliadas sobre o novo sistema, por outro lado, os constrangimentos orçamentais têm feito com que as consequências visíveis da aplicação do novo modelo de gestão no quotidiano, não sejam muitas, porque há muitas coisas que queríamos fazer, mas que não podemos.

12. Em sua opinião, a divulgação do Plano e do Relatório de Actividades na internet, é suficiente?

A internet e a intranet são fóruns de excelência de divulgação da informação nas instituições modernas, mas não são únicas não dispensam as tradicionais nem dispensam as mais avançadas. Quando falo das mais avançadas, refiro-me a um projecto GNR TV, mas depois temos as barreiras financeiras. O projecto GNR TV que se pretendia pôr em todos os quartéis da Guarda a transmitir a mesma informação diariamente acessível a todos os guardas e ao público, ia chegar aos olhos deles mesmos que não quisessem. As modernas formas de comunicação neste momento carecem de implementação por restrições financeiras e orçamentais.

A intranet e a internet são neste momento formas de comunicação interna por excelência mas há dois problemas, por um lado, a rede interna da Guarda tem a limitação de não apanhar todo o seu dispositivo, apesar de, individualmente, muita gente aceder ao site da Guarda por via externa, por outro lado, deve haver uma franja de guardas mais idosos que ainda não têm o hábito de irem à internet e à intranet e privilegiam formas tradicionais de comunicação, nomeadamente, a comunicação escrita que chega aos postos.

A internet não é suficiente, mas é considerada, neste momento, a melhor via. O formato em papel dos Planos e dos Relatórios de Actividades deveria deixar de mandar pelos custos

que isso implica. Ou seja, nem tudo isto tem que ter uma lógica de custo-benefício. E porque é que eu digo que não de uma forma pretoriana. Agora nós íamos imprimir um PA e um RA para cada quartel da Guarda, 1200 publicações de 200 páginas, era possível, nem sequer eram um gasto incomportável, mas teria algum benefício? Quantas pessoas iam ler? Quantas pessoas iam passar da capa ou só saber que existe? Estas são as questões.

Vale a pena investir muito na divulgação destes instrumentos até ao ínfimo colaborador de lá do fim da linha? Se calhar não. Se calhar até determinado patamar mas, se calhar, até a esse patamar a internet chega. Nós divulgamos na internet e quem tiver interesse vai ver lá. Eu penso que na conjuntura actual esta é a forma mais adequada de divulgar, porque está acessível a quem realmente tiver interesse.

13. O Plano e o Relatório de Actividades elaborados pela GNR são documentos “rotineiros e formais de gestão” ou são documentos que permitem à gestão da GNR assegurar em pleno as novas práticas de gestão por objectivos e implementação do SIADAP. Comente.

O Plano e o Relatório de Actividades elaborados pela Guarda são as duas coisas. Por um lado, são instrumentos formais, porque é uma imposição legal, logo, somos obrigados a fazê-los, e são rotineiros porque têm rotinas e temos que cumprir com essas rotinas nem sequer podemos fugir delas, temos que fazer até dia tal, ter que entregar até dia tal, receber e dar parecer até dia tal. Têm essa dimensão e não podemos negar. Por outro lado, permitem assegurar a aplicação de novas práticas, permitem em assegurar a implementação do novo sistema de avaliação, não diria assegurar em pleno por todas as condicionantes que já expliquei.

No fundo, diria que são, simultaneamente, documentos que constituem para a Guarda uma obrigação, temos que os fazer e nessa medida são rotineiros e formais, mas queremos acreditar que no futuro serão realmente instrumentos que servirão para gerir melhor a Guarda e gerir melhor os recursos que são colocados à disposição da Guarda e criar uma cultura de diferenciação pela positiva dentro da instituição com base no mérito e diferenciação das instituições da Administração Pública, o que não é fácil, a nível individual nem a nível das instituições, mas nós queremos acreditar que, e penso que é um dos objectivos subjacentes, este modelo no futuro vai permitir distinguir os bons dos maus, as boas instituições das más instituições e vai permitir estabelecer critérios que vão permitir aos bons sobreviver e destronizar os maus quer pessoas quer instituições senão não vale a pena se não acreditarmos nisso. Mas vai demorar algum tempo até que isto seja uma realidade.

14. Será que o Plano e o Relatório de Actividades contribuem para a melhoria contínua e de qualidade dos serviços prestados pela GNR?

Contribuem pelo simples facto de que obrigaram a mexer com a rotina, obrigaram ou estão a obrigar a alterar a forma como vemos o próprio funcionamento da instituição. Na nossa instituição estamos a começar a pôr as pessoas a pensar em eficiência, em correlacionar recursos com o produto operacional e estamos a colocar as pessoas ou tentar colocar as pessoas a agir em função dos objectivos da instituição desde o nível mais baixo ao nível mais elevado a contribuir para uma melhoria da Guarda e para uma melhoria qualitativa no sentido de uma Guarda alinhada com aquilo que deve fazer e com os seus servidores alinhados com aquilo que devem fazer.

Quando somos “obrigados” a definir objectivos de qualidade, esses objectivos têm como consequência, na lógica da filosofia subjacente ao próprio modelo de gestão, a melhoria de processos e de produtos operacionais. Nessa perspectiva, penso que haverá uma melhoria na qualidade dos serviços prestados pela Guarda e uma melhoria da qualidade da gestão interna da instituição, da gestão dos recursos humanos, financeiros e materiais.

**15. Tomando a Gestão por Objectivos, como a vertente estratégica de um sistema de Gestão da Qualidade, a gestão da GNR implementa os meios de controlo e monitorização necessários para a execução da “qualidade dos serviços”.
Comente.**

Nós estamos a impor neste momento os meios de controlo e de monitorização necessários e suficientes para cumprir as partes do modelo das actividades que já estão em funcionamento na Guarda, ou seja, nós dentro das partes do modelo que estamos a aplicar estamos, simultaneamente, a funcionar com mecanismos de controlo de monitorização e há medida que formos avançando na implementação do sistema. O próprio sistema prevê a monitorização do cumprimento dos objectivos é um sistema de gestão por objectivos há descrição de objectivos e não há nenhuma gestão por objectivos que sobreviva se não houver controlo e monitorização do cumprimento desses objectivos. Quando avançarmos com o SIADAP 3 à generalidade dos guardas vamos continuar a implementar a monitorização e nós estamos a fazer isso a nível das partes do SIADAP que estamos a aplicar, a nível do SIADAP 1 temos um QUAR de GNR que define os objectivos estratégicos, objectivos operacionais dentro destes indicadores para a instituição dentro dos objectivos da qualidade, de eficiência e de eficácia temos estatuído e estabelecido um mecanismo de monitorização trimestral, ou seja, dentro de 3 em 3 meses as fontes de verificação são chamadas a dar-nos um ponto de situação do cumprimento de cada um dos objectivos sendo que no final do ano isso permite-nos ao longo do ano ter a percepção dos objectivos que estão mais em crise, permite ao Comandante-Geral emitir directivas de 3 em 3 meses, no sentido, de chamar à atenção e dando ordens para que se acentue ou para que se faça algo ajustado para que se cumpram os objectivos que estão em crise, e permite-nos no final do ano ter mais ou menos a garantia de que os objectivos serão cumpridos. Por

isso, trimestralmente todas as fontes de verificação que estão no QUAR são chamadas a dizer e a fazer um ponto da situação.

A monitorização trimestralmente do QUAR de 3 em 3 meses permite-nos, por uma lado, que o General dê directivas, no sentido, do cumprimento dos objectivos que estão em crise em cada momento e permite-nos, por outro lado, propor à Tutela a reformulação dos objectivos ou dos indicadores que tendencialmente estejam em crise ou por motivos não previstos possam estar em crise. Por exemplo, com esta crise financeira, neste momento, cortaram-nos as verbas, nós vamos propor à Tutela a renegociação de algumas metas porque não temos tanto dinheiro. A nível das Cartas de Missão é um exercício voluntário para os dirigentes de primeiro nível e intermédios mas fazemos exactamente o mesmo trimestralmente eles são chamados a dizer-nos o ponto de situação do cumprimento dos seus objectivos individuais para que sejam chamados a renegociar as metas que estão propostas, nomeadamente, quando eles evocam falta de recursos e aí o nosso pessoal tem que reconhecer se tem menos recursos tem que ajustar as metas. Este processo de monitorização é fundamental neste modelo de gestão, e está em prática. Não faz sentido nenhum definir objectivos se não houver monitorização, isso é a mesma coisa que ter objectivos para nada. No final do ano temos sorte de quando pedimos os resultados, rapidamente são-nos entregues os dados, porque eles de 3 em 3 meses têm que actualizar a informação. O que os obriga a criar mecanismos e de irem contabilizando em permanência os dados.

16. O que se poderia implementar no futuro, para um melhor Plano e Relatório de Actividades.

Na minha opinião para melhorar o Plano e o Relatório de Actividades era necessário conseguir, convencer a Tutela a criar alguns mecanismos que facilitassem a implementação do novo modelo numa organização com a dimensão e as características da Guarda. E se isso for feito será muito mais fácil, no futuro, aplicar o modelo, na sua plenitude, na Guarda e melhorar a qualidade destes instrumentos de gestão.

A nível do nosso próprio contributo era muito importante que a Guarda avançasse com uma clara criação de uma mapa estratégico para a instituição tendo como plano de fundo o novo modelo de gestão, só que este mapa estratégico custa recursos, tem que ser desenvolvido com o apoio de especialistas e de peritos e de empresas e ainda não é possível, até este momento, encontrar as verbas adequadas para desenharmos este mapa estratégico. Todos estes instrumentos deviam ser uma parte do mapa estratégico de desenvolvimento da Guarda e do desenvolvimento organizacional. No futuro, se não viermos a ter constrangimentos orçamentais ou se a gestão orçamental vier a ser gerida de outra forma, a qualidade do nosso Plano e do Relatório de Actividades vão melhorar seguramente.

Com a optimização que nós vamos ganhando todos os anos, esperamos que no futuro, quando os nossos comandos funcionais finalmente começaram a produzir aqueles planos mencionados na pergunta 6, o nosso Plano de Actividades será mais rico na medida em que nós aqui no DPERI, nos vamos preocupar mais em dar-lhe qualidade do que em estarmos a reunir informações que já nos deverão chegar compiladas e trabalhadas, ou seja, quando os inputs que nos chegarem para o Plano de Actividades vierem já trabalhados de acordo com as regras que nós conseguirmos impor e definir, o nosso trabalho poderá concentra-se muito mais em refinar, em transformar e em dar ao instrumento qualidade. Enquanto andarmos, com os nossos esforços, na obtenção directa da informação, não nos sobra tempo para conferir mais qualidade e para nos centrarmos naquilo que devia ser o nosso papel que era dar integralidade aos diferentes documentos e das diferentes propostas que nos chegam, darmos coerência ao Orçamento, tentarmos fazer verter nos documentos o que está a montante, as intenções do nosso General e da Tutela e dar o toque de qualidade que os documentos merecem e exigem.

Quando os sistemas tecnológicos nos permitirem outro tipo de relação com o próprio dispositivo da Guarda, vai facilitar muito a tarefa, porque permitirá ter informação permanente do que se está a passar e sobre as dificuldades e a gestão dos recursos, sem termos que fazer pedidos, nomeadamente, quando formos implementar o sistema individual aos militares, decorrente do nosso diploma que há-de sair, não podemos aplicar o SIADAP como eles querem, mas sim um SIADAP ajustado à avaliação militar. Então teremos que desenvolver uma aplicação informática específica para a Guarda que permita que lancemos valores que não estão previstos num sistema informático para a generalidade dos servidores da Administração Pública e isto vai ser muito difícil de se fazer. Neste momento, com os civis estamos a avaliá-los e é mais fácil, porque eles estão minimamente concentrados e consegue-se. Quando for para avaliar os guardas todos temos que ter uma rede informática que chegue a todo o lado, porque não vamos estar a mandar fichas do SIADAP por via hierárquica e depois num sítio qualquer, poderão desaparecer.

5 – ENTREVISTA COM TENENTE-CORONEL TEIXEIRA

Posto: Tenente-Coronel

Nome: José Carlos dos Santos Teixeira

Idade: 46 anos

Cargo/Função Actual: Chefe de Divisão de Planeamento e Reabastecimento

Local: DRL – CARI

Data: 28Jun2010

Hora: 18 horas

1. **Antes de dar início à entrevista, gostaria de saber se tem alguma dúvida sobre o trabalho e sobre as perguntas da entrevista?**

Não.

2. **Importa-se que esta entrevista seja gravada e usada no trabalho que estou a realizar?**

Entrevista efectuada por telefone.

3. **Quais as razões que levaram à implementação do Plano de Actividades e do Relatório de Actividades na GNR?**

É uma imposição legal. Decreto-Lei 183/96 de 27 de Setembro.

4. **Será que o Plano e o Relatório de Actividades estão estruturados de modo a assegurar a gestão por objectivos e a avaliação do desempenho constantes do SIADAP?**

Sim existe a necessária integração entre o PA, o RA e o QUAR. No entanto, tem-se confundido, por vezes, no meu entendimento, a missão de algumas unidades orgânicas com os objectivos que lhe são atribuídos.

Quanto à avaliação do desempenho, na óptica do SIADAP, é de referir que se tem restringido ao pessoal civil da Guarda. Ainda há muito trabalho a fazer nesta área.

5. **Em sua opinião considera que o Plano e o Relatório de Actividades, enquanto instrumentos de gestão, melhoram o desempenho organizacional e individual da instituição GNR?**

Devem melhorar. Foi para isso que foram concebidos, na linha das melhores práticas existentes no meio empresarial. A Guarda passou a actuar, formalmente, de acordo com uma estratégia e objectivos precisos. Mas a escassez de pessoal, sobretudo de Oficiais e a forte restrição dos meios financeiros não deixam muito espaço para que a Guarda possa desenvolver a sua missão com maior qualidade, eficiência e eficácia.

6. **Quais as dificuldades sentidas na elaboração do Plano e do Relatório de Actividades?**

É obtenção e compilação dos objectivos a atingir e dos programas a realizar, bem como o planeamento dos recursos a afectar, considerando a amplitude das diversas valências da Guarda e o n.º de orgânicas e flexíveis envolvidas.

7. **Considera que existe uma harmonização entre o Plano e o Relatório de Actividades com os restantes Instrumentos de Gestão?**

Já respondi a isso na questão n.º 4.

- 8. Será que o Plano e o Relatório de Actividades integram a informação constante do Plano de Actividades do Comando Operacional / Plano anual de Formação e Ensino / Plano de Necessidades de Obras (DIE) e do Plano de Necessidades Logísticas (DRL)? Caso não integrem essa informação, indique as razões.**

Integram. Mas muitas vezes não passam de intenções que são inviabilizadas pelos cortes orçamentais.

- 9. Considera relevante a introdução no Plano de Actividades de projectos/actividades não enquadradas em programas, cujas actividades/plano de intenções não estão quantificados no Plano de Actividades?**

Não faz sentido. Só devemos pôr no PA o que há hipótese de executar. O PA tem que estar alinhado com o orçamento da Guarda, quer com a proposta quer com o plafond final.

- 10. Face à organização e dispersão geográfica da GNR, como se consegue obter os elementos necessários para a elaboração do Plano e do Relatório de Actividades?**

Com muita dificuldade. Também com muita dedicação das pessoas envolvidas. A metodologia utilizada consta de cada um desses documentos.

- 11. Considera que os dirigentes/colaboradores se encontram informados e motivados para participarem na elaboração e implementação do Plano e do Relatório de Actividades?**

Não há muita motivação, porque não tem havido grande informação sobre estas metodologias, designadamente ao nível das unidades.

- 12. Em sua opinião, a divulgação do Plano e do Relatório de Actividades na internet, é suficiente?**

Não tenho a certeza disso. Há uma boa maneira de se saber que consiste em contar o n.º de vezes que esses documentos são consultados.

- 13. O Plano e o Relatório de Actividades elaborados pela GNR são documentos “rotineiros e formais de gestão” ou são documentos que permitem à gestão da GNR assegurar em pleno as novas práticas de gestão por objectivos e implementação do SIADAP. Comente.**

Permite. O que não quer necessariamente dizer que aconteça.

- 14. Será que o Plano e o Relatório de Actividades contribuem para a melhoria contínua e de qualidade dos serviços prestados pela GNR?**

Julgo que sim. Mas isso depende dos objectivos que forem sendo fixados. Há objectivos de qualidade que têm sido fixados e atingidos.

- 15. Tomando a Gestão por Objectivos, como a vertente estratégica de um sistema de Gestão da Qualidade, a gestão da GNR implementa os meios de controlo e monitorização necessários para a execução da “qualidade dos serviços”.
Comente.**

Sim, pelo menos em relação aos objectivos de qualidade que estabelece anualmente e cuja análise de execução consta do RA.

- 16. O que se poderia implementar no futuro, para um melhor Plano e Relatório de Actividades.**

Um bom sistema de informação que facilitasse a recolha dos dados críticos e o subsequente tratamento.

6 – ENTREVISTA COM MAJOR OLIVEIRA

Posto: Major

Nome: Paulo Fernando Violante de Oliveira

Idade: 45

Cargo/Função Actual: Chefe de Repartição da Avaliação de Civis

Local: CARI - DRH

Data: 05Jul2010

Hora: 10 horas

- 1. Antes de dar início à entrevista, gostaria de saber se tem alguma dúvida sobre o trabalho e sobre as perguntas da entrevista?**

Não.

- 2. Importa-se que esta entrevista seja gravada e usada no trabalho que estou a realizar?**

Não.

- 3. Quais as razões que levaram à implementação do Plano de Actividades e do Relatório de Actividades na GNR?**

Esta primeira questão tem, sobretudo, a ver com o facto de sabermos o que somos, para onde vamos e o que queremos. Ou seja, o Plano de Actividades tem a ver com aquilo que a Guarda executa e pretende executar, qual é o seu diagnóstico na moral, que no fundo acaba por ser a essência da própria organização, o que é que ela é, o que ela faz, o que ela produz. Depois concretiza-se com o próprio plano e com o que nele vem escrito.

Há uma imposição relativamente à sua implementação decorrente do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro. Esta imposição legal vem no fundo harmonizar a própria elaboração e concessão do Plano e do Relatório de Actividades como instrumentos de gestão.

4. Será que o Plano e o Relatório de Actividades estão estruturados de modo a assegurar a gestão por objectivos e a avaliação do desempenho constantes do SIADAP?

A Guarda está a crescer nesta área. A Guarda, de ano para ano, dispõe-se a diagnosticar a própria organização em termos de gestão e saber no fundo quais são os objectivos, o que é que falta implementar, e em tempo de SIADAP, na avaliação dos próprios serviços para melhorar precisamente o desempenho no âmbito deste sistema de avaliação.

Não se pode fazer uma Gestão por Objectivos, seja em que organização for, seja em que empresa for, se não se conhecer a actividade da própria organização, o porquê da sua existência. Acaba por ser uma redundância. Deste modo, também, não podemos implementar um sistema de avaliação de objectivos. Quer isto dizer que está tudo interligado.

Legalmente foi imposto um conjunto de requisitos que no fundo serve para harmonizar os diversos Planos e Relatórios de Actividades da função pública. O que conduz à ligação com a Gestão por Objectivos.

Os objectivos definidos estão estabelecidos e articulados de acordo com a missão e a visão da GNR, por uma simples razão, a visão da GNR é elaborada ao nível estratégico, isto é, ao nível dos Comandos, nomeadamente, ao nível do dirigente máximo do serviço. Como tal, não podemos implementar uma cultura organizacional, valores, se os objectivos não vierem de cima para baixo.

A visão tem que estar coincidente com a missão da GNR e com os objectivos que o dirigente máximo dos serviços contratualizou com o Governo. Tem que haver uma sintonia, um enquadramento entre a missão e os objectivos, porque, por exemplo, se temos por missão assegurar a segurança de bens e pessoas, não se pode ter como objectivo fazer com que a TAP consiga ter uma maior capacidade, em termos, de transporte de pessoas, são coisas completamente diferentes.

5. Em sua opinião considera que o Plano e Relatório de Actividades, enquanto instrumentos de gestão, melhoram o desempenho organizacional e individual da instituição GNR?

Para já fica-se a saber o que é que a Guarda produz e o que é que ela faz. A tomada de consciência é meio caminho andado, para se conseguir saber efectivamente e ter-se a

noção o que são os Plano e os Relatórios de Actividades e que são instrumentos que devem estar ligados a outros instrumentos.

O Plano e o Relatório de Actividades, só por si, não são suficientes para melhorar o desempenho operacional. Existem outro tipo de instrumentos, nomeadamente o sistema de avaliação dos serviços, o SIADAP, que permite medir o desempenho organizacional e individual.

O SIADAP dos serviços, está aplicado na GNR, através do QUAR, e no fundo são instrumentos que avaliam e definem como objectivos, aquilo que os serviços devem produzir.

O SIADAP individual também está em execução, mas só para civis. Os militares continuam e reger-se pelas regras anteriores, através de uma ficha de avaliação individual que incorpora critérios de avaliação comportamental e objectivos da própria chefia, onde o indivíduo pertence. Aliás isso está na lei 66-B/2007, 28 de Dezembro.

O Plano e o Relatório de Actividades contribuem para melhorar o desempenho organizacional, no sentido em que se sabe o que se produz, o que é se fez ou o que se faz, isto no inicio, e depois parte-se para o resto.

6. Quais as dificuldades sentidas na elaboração do Plano e do Relatório de Actividades?

Há um atraso substancial em termos de fluência da informação interna. Fala-se da questão tecnológica.

Na Repartição de Avaliação não temos problema nenhum em fornecer as informações, aqui sabe-se o que é que a direcção do Comando tem que produzir e o que tem que fazer.

7. Considera que existe uma harmonização entre o Plano e o Relatório de Actividades com os restantes Instrumentos de Gestão?

O Plano e o Relatório de Actividades têm que estar harmonizados com o próprio SIADAP que também faz parte do QUAR. O QUAR está contido no SIADAP.

Todas as actividades que estão no Plano de Actividades têm que estar orçamentadas, porque qualquer actividade custa dinheiro. O que está no Plano de Actividades, em princípio, tem que estar orçamentado, senão não faz sentido.

8. Será que o Plano e o Relatório de Actividades integram a informação constante do Plano de Actividades do Comando Operacional / Plano anual de Formação e Ensino / Plano de Necessidades de Obras (DIE) e do Plano de Necessidades Logísticas (DRL)? Caso não integrem essa informação indique as razões.

A informação está integrada no Plano de Actividades, mas estes planos não são feitos. Se esses planos fossem feitos, a DPERI escusava de estar a pedir do que é que as Unidades e

os Comandos precisavam, pois a informação chegava à DPERI bastando estes se preocuparem apenas com questões relacionadas com a qualidade e a eficiência. Esta situação, na minha opinião, é uma questão de organização interna e uma questão de ordenar, do Comandante-Geral, que se passe a fazer de determinada maneira. Tem a ver com a eficiência da própria concessão do Plano de Actividades.

A DPERI tem que, através do Comandante-Geral, implementar medidas no sentido de simplificar procedimentos.

9. Considera relevante a introdução no Plano de Actividades de projectos/actividades não enquadradas em programas, cujas actividades/plano de intenções não estão quantificados no Plano de Actividades?

Devem estar integrados no Plano de Actividades, embora com uma ressalva, de que os meios não careçam de orçamentação, porque hoje em dia, sabe-se que embora as coisas estejam orçamentadas, há flexibilidade na orçamentação, o que não se tem hoje, já pode haver dinheiro para se efectuar amanhã ou em Dezembro. Havendo flexibilidade orçamental, sendo esse um critério tido em consideração, eu acho, que se devia ter em ponderação, introduzir no Plano de Actividades projectos que poderão eventualmente ser viáveis, com a devida ressalva.

10. Face à organização e dispersão geográfica da GNR, como se consegue obter os elementos necessários para a elaboração do Plano e do Relatório de Actividades?

Consegue-se através dos meios que temos à nossa disposição e que existem actualmente na Guarda. Poder-se-á apostar em canais de comunicação muito mais aligeirada, muito mais célebres, por exemplo, introduzindo novas tecnologias para melhorar as existentes, nomeadamente, os emails, continuar a fazer reuniões e pedidos às Unidades e Comandos Territoriais.

11. Considera que os dirigentes/colaboradores se encontram informados e motivados para participarem na elaboração e implementação do Plano e do Relatório de Actividades?

Há-de haver, com certeza, dirigentes informados e motivados na elaboração e implementação do Plano e do Relatório de Actividades.

A resposta a esta pergunta não te consigo dar, porque isto carece de um inquérito de satisfação para as pessoas saberem. Os inquéritos de satisfação são feitos e elaborados de acordo com aquilo que nós queremos questionar. Quando se fala nestes inquéritos as pessoas assustam-se e na minha opinião, não se deviam preocupar, porque quem os faz somos nós, e nós só perguntamos, aquilo, que entendemos que se deve perguntar. Isso até é uma mais-valia e cria valor para a instituição, porque se calhar em resultado disso, com

pequenas medidas, pode-se melhorar significativamente o grau de satisfação das pessoas que trabalham na Guarda, melhorando alguns procedimentos ou processos que à partida se tinha a percepção que eram os correctos e que depois chegou-se à conclusão que podem não o ser. Mas sei que existe uma grande entropia, alguns receios e medos.

Por norma, as instituições militares, são estruturas muito rígidas e muito hierarquizadas, e no fundo estar a perguntar a alguém da base o que é que está bem, ou o que está mal, era pôr em check, toda a estrutura.

A própria organização ainda não se encontra preparada para perguntar às pessoas, com toda a simplicidade, através do tal inquérito, aquilo que a gente acha que deve perguntar e o que se quer saber.

12. Em sua opinião, a divulgação do Plano e do Relatório de Actividades na internet, é suficiente?

Eu sugeriria que eles fossem pela internet, até às Unidades, Comandos Territoriais e postos. E depois em papel, para os restantes lugares, em que internet não chega, porque é importante que as pessoas tenham conhecimento destes instrumentos de gestão.

13. O Plano e o Relatório de Actividades elaborados pela GNR são documentos “rotineiros e formais de gestão” ou são documentos que permitem à gestão da GNR assegurar em pleno as novas práticas de gestão por objectivos e implementação do SIADAP. Comente.

A minha visão, é que não faz sentido criar um documento para ser “rotineiro e formal” de gestão. Ele tem que estar interligado e servir de base para outras práticas de gestão.

Outro facto ou razão é estes documentos não serem conhecidos ao nível operacional (a organização divide-se em três partes ou patamares: estratégica, táctica e operacional).

Há uma coisa que é importante, a Carta de Missão, só os comandantes é que devem ter, e depois a partir daí, devem ser elaborados um sub-plano de actividades, género de fichas de tarefas, que deviam ser realizadas pelas próprias divisões. As actividades que se propunham a realizar deviam ser dadas a conhecer a todos. Isto é um exemplo concreto daquilo que nós fazemos aqui na Repartição de Avaliação.

Estes instrumentos de gestão, têm que estar todos interligados, porque se houver disfunção, se houver enviesamento, digamos assim, nos vários processos ao nível hierárquico, é porque a organização, não está a ser bem gerida.

Com base no que acabei de dizer, o Plano e o Relatório de Actividades não podem nunca ser documentos rotineiros e formais de gestão. Portanto, tem que estar tudo interligado, para que as novas praticas de gestão, sejam implementadas com toda a eficiência possível.

14. Será que o Plano e o Relatório de Actividades contribuem para a melhoria contínua e de qualidade dos serviços prestados pela GNR?

Com certeza. Nós só podemos melhorar uma coisa que conhecemos e ver o que é que está mal.

É com a prática ao longo do ano, que a informação que se vai criando para o nosso processo, permite ver se há ou não enviesamento, se os objectivos estão adequados, efectivamente, àquilo que se produziu, à realidade previamente estabelecida ou não, e, só assim é que se consegue melhorar o Plano e o Relatório de Actividades. Isto associado, por sua vez, à contratualização dos objectivos, que muita gente define para o serviço e que, por vezes, ficam por cumprir. Isto está tudo interligado e pode-se fazer a melhoria, através da auscultação, porque quem tem responsabilidades procura saber e informar-se sobre o que se fez ou o que não se fez, porque é que não se fez, e se fez se há ou houve contributos para melhorar.

**15. Tomando a Gestão por Objectivos, como a vertente estratégica de um sistema de Gestão da Qualidade, a gestão da GNR implementa os meios de controlo e monitorização necessários para a execução da “qualidade dos serviços”.
Comente.**

É feita a monitorização e controlo, porque se não houver não se consegue melhorar a qualidade do serviço da Guarda.

A monitorização é um processo intermédio e a qualidade só se vê no final.

A Repartição de Avaliação de 3 em 3 meses faz a monitorização dos objectivos que a Direcção de Recursos Humanos se propôs cumprir com base na Carta de Missão do Comandante. A Carta Missão, tem vários objectivos e aqueles que interessam para o DRH em particular, ela toma em consideração e implementa-os na prática e depois nós monitorizamos a implementação desses objectivos. Se os objectivos não estiverem a ser cumpridos, nós vamos dizer porque é que não estão a ser cumpridos e adequá-los rapidamente ao cumprimento dos mesmos e fazemos a reformulação dos objectivos se for necessário.

Só se consegue ver a qualidade dos serviços se houver um inquérito de satisfação, quer interno, quer externo.

16. O que se poderia implementar no futuro, para um melhor Plano e Relatório de Actividades.

Os sistemas de informação são instrumentos importantes. Devia-se criar sistemas de informação que nos dessem a informação que nós precisássemos, isto é, que quantifica-se a informação.

7 – ENTREVISTA COM CAPITÃO RIBEIRO

Posto: Capitão

Nome: António José Esteves Ribeiro

Idade: 45

Cargo/Função Actual: Chefe da Repartição de Estudos e Planeamentos da DIE

Local: CARI - DIE

Data: 09Jul2010

1. **Antes de dar início à entrevista, gostaria de saber se tem alguma dúvida sobre o trabalho e sobre as perguntas da entrevista?**

Não.

2. **Importa-se que esta entrevista seja gravada e usada no trabalho que estou a realizar?**

Não.

3. **Quais as razões que levaram à implementação do Plano de Actividades e do Relatório de Actividades na GNR?**

A falta de instrumentos de gestão que permitam avaliar os resultados e a proficiência da GNR.

Pretendendo-se com o Plano de Actividades (PA) definir os objectivos a alcançar no ano seguinte àquele em que é elaborado. Posteriormente, com o Relatório de Actividades (RA), aquilatar do desempenho alcançado, retirando-se conclusões para aperfeiçoar a actividade de gestão da GNR, avaliando-se a performance da actividade, identificando-se os desvios e introduzindo-se recomendações de acções correctivas.

4. **Será que o Plano e o Relatório de Actividades estão estruturados de modo a assegurar a gestão por objectivos e a avaliação do desempenho constantes do SIADAP?**

Não parece existir, ainda, um Ciclo Anual de Gestão completo, a funcionar convenientemente.

Creio não se encontrarem devidamente delineados os objectivos a alcançar para cada unidade orgânica, consequentemente, os objectivos a atingir por cada militar/funcionário, o que possibilitaria a avaliação de desempenho constante do SIADAP.

5. **Em sua opinião considera que o Plano e Relatório de Actividades, enquanto instrumentos de gestão, melhoram o desempenho organizacional e individual da instituição GNR?**

Sim, considero o Plano e o Relatório de Actividades são instrumentos de gestão fundamentais para apurar a eficiência dos elementos da instituição e a própria instituição em si.

Ao existirem objectivos a alcançar, procura-se que cada elemento da organização se identifique com as metas definidas, aumentando os níveis de eficácia individual e, consequentemente, os da própria instituição.

6. Quais as dificuldades sentidas na elaboração do Plano e do Relatório de Actividades?

Na elaboração do Plano de Actividades não foram sentidas dificuldades especiais. Existiram sim dificuldades na recolha da informação necessária, junto das unidades.

7. Considera que existe uma harmonização entre o Plano e o Relatório de Actividades com os restantes Instrumentos de Gestão?

Considerando como instrumentos de gestão o Plano e o Relatório de Actividades, o Orçamento e o Balanço Social, a harmonização dá-se, creio, apenas ao nível da previsão orçamental e do Plano de Actividades, isto relativamente ao nível de competência da DIE/CARI.

8. Será que o Plano e o Relatório de Actividades integram a informação constante do Plano de Actividades do Comando Operacional / Plano anual de Formação e Ensino / Plano de Necessidades de Obras (DIE) e do Plano de Necessidades Logísticas (DRL)? Caso não integrem essa informação indique as razões.

Sim, integram informação da actividade a desenvolver (PA) e da actividade desenvolvida (RA). No entanto, entidade da GNR responsável pela elaboração do Plano de Actividades da Guarda é a Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais (DPERI), neste sentido, é quem melhor poderá responder a esta questão.

9. Considera relevante a introdução no Plano de Actividades de projectos/actividades não enquadradas em programas, cujas actividades/plano de intenções não estão quantificados no Plano de Actividades?

Sim, é importante que o Plano de Actividades reproduza a realidade da actividade desenvolvida, permitindo provisionar recursos para intervenções urgentes não previstas decorrentes de situações acidentais.

10. Face à organização e dispersão geográfica da GNR, como se consegue obter os elementos necessários para a elaboração do Plano e do Relatório de Actividades?

A entidade da GNR responsável pela elaboração do Plano de Actividades da Guarda é a Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais (**DPERI**), neste sentido, é quem melhor poderá responder a esta questão. No entanto, no que respeita ao Plano de Necessidades de Obras da DIE, este é elaborado com base nas necessidades manifestadas pelas diversas Unidades e aferidas pela DIE e superiormente aprovado. Para o efeito é solicitado a cada Unidade o envio do seu Plano de Necessidades em Infra-estruturas.

11. Considera que os dirigentes/colaboradores se encontram informados e motivados para participarem na elaboração e implementação do Plano e do Relatório de Actividades?

Julgo não existir sensibilização nem a informação adequada sobre o que é o Plano e o Relatório de Actividades, fundamentalmente, na importância de que se revestem como instrumentos de gestão, para a proficiência da GNR.

12. Em sua opinião, a divulgação do Plano e do Relatório de Actividades na internet, é suficiente?

Não creio que seja suficiente. O esclarecimento do que são os instrumentos de gestão na GNR deve ser efectuado a todos os militares/funcionários e muito mais àqueles que têm responsabilidades de gestão, nomeadamente, através de conferências e outras actividades sobre o tema.

13. O Plano e o Relatório de Actividades elaborados pela GNR são documentos “rotineiros e formais de gestão” ou são documentos que permitem à gestão da GNR assegurar em pleno as novas práticas de gestão por objectivos e implementação do SIADAP. Comente.

Julgo que na GNR o Plano e o Relatório de Actividades, são, ainda, meros documentos de obrigação legal não se traduzindo, fundamentalmente, o Relatório de Actividades, numa ferramenta que orienta a gestão e que possa garantir que cada plano se possa transformar num verdadeiro instrumento de gestão envolvendo, de forma integrada, cada escalão de comando e cada profissional da Guarda e, desta forma encontrar uma avaliação para cada elemento e serviço da GNR.

14. Será que o Plano e o Relatório de Actividades contribuem para a melhoria contínua e de qualidade dos serviços prestados pela GNR?

Sem dúvida que são ferramentas importantes para se alcançar uma melhoria qualitativa da gestão praticada aos vários níveis, são um instrumento que dá a todos os intervenientes uma visão clara do caminho a percorrer, para aumentar a rentabilidade e otimizar os meios disponíveis, permitindo uma melhor utilização dos recursos (com aumentos de eficiência e redução de custos).

- 15. Tomando a Gestão por Objectivos, como a vertente estratégica de um sistema de Gestão da Qualidade, a gestão da GNR implementa os meios de controlo e monitorização necessários para a execução da “qualidade dos serviços”.**

Comente.

Não parece existir na GNR uma gestão por objectivos que permita monitorizar a nossa actuação, ajudando-nos a concentrar não só nas operações diárias e consequente controlo de objectivos de curto prazo, mas também concentrar-nos no desenvolvimento dos eixos estratégicos eleitos e seleccionados para incluir no horizonte do Plano de Actividades.

- 16. O que se poderia implementar no futuro, para um melhor Plano e Relatório de Actividades.**

Promover a realização de conferências e workshops de cariz informativo no seio da instituição a fim de que estes preciosos instrumentos de planificação e gestão da nossa actividade sejam um valor acrescentado, permitindo uma eficiente gestão e avaliação da instituição e dos seus elementos.

8 – ENTREVISTA COM CAPITÃO MACHADO

Posto: Capitão

Nome: Paulo Machado

Idade: 36

Cargo/Função Actual: Adjunto do Chefe de Gabinete do Comando Operacional

Local: Comando-Geral

Data: 01Jul2010

Hora: 14 horas

- 1. Antes de dar início à entrevista, gostaria de saber se tem alguma dúvida sobre o trabalho e sobre as perguntas da entrevista?**

Não.

- 2. Importa-se que esta entrevista seja gravada e usada no trabalho que estou a realizar?**

Não.

- 3. Quais as razões que levaram à implementação do Plano de Actividades e do Relatório de Actividades na GNR?**

Por imposição legal. Mesmo a Tutela fez força para se fazer o Plano e o Relatório de Actividades.

4. Será que o Plano e o Relatório de Actividades estão estruturados de modo a assegurar a gestão por objectivos e a avaliação do desempenho constantes do SIADAP?

Sim. Concorrem, mas ainda existem discrepâncias que têm que ser melhoradas e como tal é necessário fazer correcções. Está-se a constatar que o Plano e o Relatório de Actividades não estão estruturados de acordo com os objectivos e a avaliação do desempenho, que o Plano de Actividades não está estruturado de acordo com os objectivos estratégicos e operacionais do QUAR e que no QUAR estão estabelecidos os objectivos estratégicos, mas que estes objectivos não são operacionalizados.

As discrepâncias são maioritariamente ao nível das actividades operacionais, porque todas as actividades que estão no Plano de Actividades têm de ir em conta aos objectivos operacionais. E o que se verifica actualmente é que as actividades incluídas nos Planos de Actividades não concorrem directamente com os objectivos operacionais. Por exemplo, o Comando Operacional põe no Plano de Actividades a seguinte actividade: “intensificar as acções da Guarda no âmbito da segurança rodoviária”, nesta actividade aparece o indicador e o número de condutores a fiscalizar, o mesmo acontece ao nível de todos os Comandos, de todas as Unidades. Estas actividades têm que estar plasmadas no Plano de Actividades. Há actividades no Plano de Actividades que vão de encontra com o que está escrito, mas não estão directamente e é um ponto que tem que ser acertado.

O que se pretende para o ano é que sejam definidos primeiramente os objectivos estratégicos da Guarda, de seguida os objectivos operacionais e por fim a elaboração do Plano de Actividades.

No que respeita ao facto dos objectivos se encontrarem estabelecidos e articulados de acordo com a missão e a visão da Guarda, digo que a missão e a visão que está no nosso Plano de Actividades é feita pelo Comando da Guarda, mas que a visão surge um bocado desenquadrada, porque ainda não foi traçado um Plano Estratégico para a GNR.

A Guarda só pode ter uma visão se tiver um Plano Estratégico. É uma lacuna que se está a verificar. Portanto, deveria haver um Plano Estratégico a 10-20 anos e nesse plano seria reflectido aquilo que queríamos que a Guarda fosse daqui a 10-20 anos, e era essa a nossa visão. Devia-se estabelecer metas dentro das nossas competências que são a segurança, a protecção, a diminuição de incidentes e ocorrências de ordem pública na área da Guarda, entre muitas outras. Por exemplo, daqui a 10 anos queremos ver baixar drasticamente a taxa de criminalidade, aumentar o sentimento de segurança no cidadão, etc. Essa evolução seria avaliada através de inquéritos de satisfação.

5. Em sua opinião considera que o Plano e Relatório de Actividades, enquanto instrumentos de gestão, melhoram o desempenho organizacional e individual da instituição GNR?

O Plano e o Relatório de Actividades melhoram o desempenho organizacional, mas não melhoram o desempenho individual, porque na Guarda, ainda, não está implementado aos militares o SIADAP 3. O SIADAP apenas é aplicado aos civis que trabalham na Guarda.

Eu acredito que o Plano e o Relatório de Actividades melhoram, sem dúvida, o desempenho organizacional, na medida em que estes instrumentos em conjunto permitem verificar o grau de concretização dos objectivos e permitem fazer a avaliação da organização.

No que respeita ao desempenho individual, não é possível o seu melhoramento. Por exemplo, no Comando Territorial de Coimbra está uma actividade que é o “curso específico de cavalaria”. Questiona-se qual é a duração do curso, quantos instruendos, qual o objectivo que se pretende, etc. Isto para dizer que, os objectivos operacionais têm metas. Nós temos como objectivo operacional fazer um X número de patrulhas. Devia-se ter dito a cada Comando Territorial quantas patrulhas é que se tinha que fazer. Para saber se os Comandos Territoriais cumpriram com a actividade ou não, no âmbito do objectivo operacional e no âmbito do objectivo estratégico, a cada Comando Territorial era atribuído um quantitativo para concorrer para o objectivo da operação, nomeadamente, fazer 15.000 patrulhas por ano, e distribuir da seguinte maneira: Coimbra ter que fazer 5.000, Castelo Branco como tem menos efectivos fazer 4.000, mas Lisboa que tem mais efectivo fazer, portanto, 6.000 patrulhas, e no final todas as Unidades saberão que estão a contribuir para o objectivo operacional e nomeadamente para a avaliação do desempenho da organização porque cada comandante territorial tem uma meta de patrulhas que têm que cumprir e, como tal, têm que delegar nos comandantes de destacamento. Porém, este objectivo operacional, a nível do desempenho individual, penso que não contribui para o seu melhoramento.

Mas se definir como meta do Comando Operacional que se tem que realizar 5.000 patrulhas no destacamento territorial de Sintra e que Mafra tem que fazer 2.000, nesta meta já é possível traçar objectivos individuais, porque procura-se saber nas patrulhas o número de condutores que cada patrulha conseguiu autuar, número de condutores fiscalizados. Ou seja, se o nosso objectivo para 2010 é fiscalizarmos 8.937.900, todas as Unidades têm que contribuir para este objectivo. Desta forma, já se poderá avaliar os militares. No entanto, os militares não estão a ser avaliados individualmente só os oficiais e sargentos através do RAMMGNR – Regulamento de Avaliação de Mérito dos Militares da Guarda Nacional Republicana. No artigo 15.º do RAMMGNR estão estabelecidos critérios de avaliação individual que permitem avaliar o militar. Actualmente, na Guarda, só é feita a avaliação de acordo com o SIADAP aos civis que trabalham na instituição.

6. Quais as dificuldades sentidas na elaboração do Plano e do Relatório de Actividades?

O que a Guarda produz é Segurança, logo a principal dificuldade sentida, na parte da componente operacional, é precisamente sabermos identificar como é que se mede o nosso produto que é a segurança e, também, sabermos quantificar a nossa actividade.

7. Considera que existe uma harmonização entre o Plano e o Relatório de Actividades com os restantes Instrumentos de Gestão?

Existe harmonização entre o Plano e o Relatório de Actividades com os restantes instrumentos de gestão, mas deveria haver uma maior interligação.

O QUAR está muito bem feito, o que acontece é que o Plano de Actividades tem que concorrer para os objectivos operacionais do QUAR e nesse aspecto detecta-se discrepâncias. Por exemplo, na componente operacional, verifica-se que as operações concorrem para as metas, mas devia haver uma melhor ligação, um melhor entrosamento, uma ligação mais explícita.

A Carta de Missão tem, mais ou menos, em conta o que está no QUAR.

8. Será que o Plano e o Relatório de Actividades integram a informação constante do Plano de Actividades do Comando Operacional / Plano anual de Formação e Ensino / Plano de Necessidades de Obras (DIE) e do Plano de Necessidades Logísticas (DRL)? Caso não integrem essa informação indique as razões.

Não integram, porque nunca foram elaborados.

Na parte operacional está definido que façamos um Plano de Actividades do Comando Operacional que é da competência da Divisão de Estudos e Planeamento da Organização, mas como a estrutura da Guarda é recente ainda não foi feito. Este ano pensa-se que será feito. Se for feito não sei se irá a tempo de integrar o Plano de Actividades. No ano passado não integrou, mas foram ouvidos todos os órgãos, principalmente, a Direcção de Operações para se ter uma ideia de toda a actividade operacional para o ano seguinte.

O Plano Anual de Formação e Ensino, o Plano de Necessidades de Obras e o Plano de Necessidades Logísticas nunca foram feitos e como a lei é nova, no antecedente, não existia.

Quando se criou a nova estrutura, no primeiro ano, foi impossível e este ano ainda não houve ordem para fazer, mas é uma competência nossa.

9. Considera relevante a introdução no Plano de Actividades de projectos/actividades não enquadradas em programas, cujas actividades/plano de intenções não estão quantificados no Plano de Actividades?

Concordo que seja colocado no Plano de Actividades, porque a actividade operacional é reactiva e, por essa razão, podem surgir operações de intervenção, operações de repressão

ou operações de combate ao crime, inopinadas. Por isso, cria-se um orçamento indicativo onde surgem estipuladas as actividades imprevistas.

Como tal, defendo que tem que haver um mecanismo que permita quantificar as actividades inopinadas e fazer uma estimativa de custos, mais ou menos credível. Era um bom levantamento que se fazia.

10. Face à organização e dispersão geográfica da GNR, como se consegue obter os elementos necessários para a elaboração do Plano e do Relatório de Actividades?

A Guarda é uma estrutura hierarquizada e diariamente as informações circulam através de canais de informação que a Guarda dispõe, nomeadamente, através de execução de reuniões, mensagens, telefone e correio electrónico. Estes são os canais mais usados na obtenção de dados estatísticos, necessidades que possam haver, entre outros.

11. Considera que os dirigentes/colaboradores se encontram informados e motivados para participarem na elaboração e implementação do Plano e do Relatório de Actividades?

Como o plano está a ser feito ao nível dos dirigentes, digo que estes se encontram motivados, pelo menos, a maior parte das pessoas estão motivadas, porque há sempre uma expectativa, no sentido, de que possa permitir melhorar o serviço e orientar o esforço para a Missão.

A nível dos trabalhadores não considero que estejam motivados, porque a informação sobre o Plano e o Relatório de Actividades têm que chegar a todos deste do Comando-Geral aos postos. O que não acontece.

12. Em sua opinião, a divulgação do Plano e do Relatório de Actividades na internet, é suficiente?

A internet e a intranet são meios suficientes, porque qualquer militar, hoje em dia, tem acesso, embora não haja um sistema informático que chegue a todos os postos, mas se a pessoa tiver interessada e conhecer o Plano e o Relatório de Actividades poderá aceder.

Também há a divulgação destes instrumentos de gestão em forma de papel para toda a Guarda.

O que propunha era que fosse feito reuniões de comando para apresentação do Plano e do Relatório de Actividades, assim como, do QUAR e explicar o que são e em que consistem esses instrumentos de gestão.

13. O Plano e o Relatório de Actividades elaborados pela GNR são documentos “rotineiros e formais de gestão” ou são documentos que permitem à gestão da

GNR assegurar em pleno as novas práticas de gestão por objectivos e implementação do SIADAP. Comente.

Está-se a caminhar da primeira parte para a segunda.

A Guarda encontra-se numa fase de transição. Ou seja, inicialmente eram documentos formais porque adveio de uma imposição legal e se não fossemos obrigados ninguém fazia. Hoje já se começa a dar importância ao Plano e ao Relatório de Actividades, porque estão definidos objectivos que têm que ser cumpridos para o bom desempenho da organização e cumprimento da missão. Por exemplo, no início ninguém ligava ao Balanço Social. Actualmente, é um instrumento que maior parte das pessoas consulta, porque nele estão descritas a média etária dos nossos militares, o nível de escolaridade dos militares, as entradas e saídas dos guardas, médias de idades, antiguidade na Guarda, taxa de absentismo, o número de processos disciplinares e de acções de formação que foram desenvolvidas, entre muitas outras informações essenciais.

14. Será que o Plano e o Relatório de Actividades contribuem para a melhoria contínua e de qualidade dos serviços prestados pela GNR?

Sem dúvida. Orientam e concentram o esforço para o cumprimento da missão.

Tens um objectivo estratégico, operacionalizas o objectivo estratégico e depois crias actividades para cumprires os objectivos operacionais que vão de encontro aos objectivos estratégicos. Por exemplo: o comandante de posto se lhe disserem que o seu objectivo é a prevenção de furtos aos arredores das escolas, ou seja, a segurança da comunidade escolar, ele terá que lançar patrulhas e dar as orientações necessárias para o cumprimento do objectivo definido, então, dará comunicações às patrulhas indicando locais e horas de passagem nos estabelecimentos escolares e estabelecer pontos de paragem obrigatória de 10 minutos junto às escolas X, Y e Z. Mas, se a prioridade da Guarda é o comércio e a redução de furtos no interior e contra o Património, que são os crimes predominantes, neste caso, orienta-se todo o esforço da patrulha em operações que visem a redução da criminalidade neste âmbito.

**15. Tomando a Gestão por Objectivos, como a vertente estratégica de um sistema de Gestão da Qualidade, a gestão da GNR implementa os meios de controlo e monitorização necessários para a execução da “qualidade dos serviços”.
Comente.**

Monitorização é utilizada para fazer um bom trabalho para dar qualidade ao serviço.

Há monitorização a nível do QUAR e das Cartas de Missão.

O QUAR e as Cartas de missão são revistos de 3 em 3 meses.

No que respeita ao Plano e ao Relatório de Actividades, penso que não é feita nenhuma monitorização.

Por exemplo: monitorização dos objectivos da Carta de Missão – a Carta de Missão do Comandante Operacional (CO) concorre para a Carta de Missão do Comandante-Geral. O Comandante do CO dá a cada um dos seus directores objectivos. Os directores, dentro da sua área específica, ajudam na elaboração de objectivos para a Carta de Missão do Comando Operacional.

Neste momento, a DPERI, através de um ofício, está a pedir ao Comandante do CO a monitorização dos objectivos referentes ao 2.º trimestre que, como já disse, concorrem para a Carta de Missão do Comandante-Geral. A monitorização é feita da seguinte forma: pede-se às Direcções do CO para nos darem as informações sobre a realização dos objectivos definidos para este ano e, posteriormente, fazer a análise.

16. O que se poderia implementar no futuro, para um melhor Plano e Relatório de Actividades.

Começar a trabalhar mais cedo no planeamento e ter um mecanismo que nos permita pôr operações inopinadas de prevenção e de intervenção policial no Plano de Actividades e que depois, no fim do ano, encaixava-se todas as operações que tinham surgido, no Orçamento.

9 – ENTREVISTA COM CAPITÃO NASCIMENTO

Posto: Capitão

Nome: Norberto António Costa Nascimento

Idade: 42

Cargo/Função Actual: Ex – Assessor do Ministro da Administração Interna

Local: CARI - DRF

Data: 06Jul2010

Hora: 18 horas

1. Antes de dar início à entrevista, gostaria de saber se tem alguma dúvida sobre o trabalho e sobre as perguntas da entrevista?

Não.

2. Importa-se que esta entrevista seja gravada e usada no trabalho que estou a realizar?

Não.

3. Quais as razões que levaram à implementação do Plano de Actividades e do Relatório de Actividades na GNR?

O Plano e o Relatório de Actividades são instrumentos de gestão obrigatórios desde, salvo erro, 1986. A razão que levou à implementação destes instrumentos de gestão foi precisamente a sua imposição legal.

A GNR não fazia o Plano e o Relatório de Actividades, o que havia era uma directiva do General Comandante, que no fundo dava os grandes objectivos estratégicos da organização e fazia um enquadramento ambiental interno e externo, mas ainda estava muito longe do Plano e do Relatório de Actividades.

A Guarda começou a elaborar estes instrumentos de gestão a partir de 2008 dada a obrigatoriedade que decorreu da Lei do Orçamento de Estado e do próprio Decreto-Lei da execução orçamental, tornaram obrigatório o acompanhamento do Orçamento com o Plano de Actividades, e sensivelmente mais tarde, ou na mesma altura o próprio QUAR. Esta foi, se calhar, a principal razão que levou à implementação destes instrumentos de gestão na Guarda. Mas deveria ter sido a nossa própria organização a chegar à conclusão que o Plano e o Relatório de Actividades são instrumentos importantes para o seu desenvolvimento, para a sua organização, para alinhar os objectivos individuais com os objectivos organizacionais.

4. Será que o Plano e o Relatório de Actividades estão estruturados de modo a assegurar a gestão por objectivos e a avaliação do desempenho constantes do SIADAP?

O Plano e o Relatório de Actividades, não estão desgarrados da gestão global da instituição e interagem, precisamente, neste modelo de Gestão por Objectivos, porque estes instrumentos, no fundo, visam definir um conjunto de objectivos para a organização.

A nossa instituição tem muitas virtudes, mas também tem grandes problemas, porque não tem conseguido incorporar a inovação e o desenvolvimento para acompanhar as boas práticas e as organizações de excelência que já começam a haver na nossa Administração Pública.

A nossa missão é multifacetada e cada vez é mais extensa.

A visão, também, é importante e quando todos os trabalhadores têm a noção de qual é a visão da organização ajuda e torna-se mais fácil alinhar todas as vontades. Na Guarda a visão que se encontra no nosso Plano é uma visão algo complexa e formal. A visão tem que ser simples para que as pessoas fixem e saibam quais são os objectivos organizacionais.

O Plano e o Relatório de Actividades não estão estruturados para assegurar a Gestão por Objectivos. Portanto, na minha opinião, antes de haver Plano e Relatório de Actividades, tem que haver Gestão por Objectivos, mas não tem que ser algo imposto, ou seja, são o nosso General Comandante e os nossos dirigentes que se têm de mentalizar que têm que gerir a organização por objectivos. Isto é, serão eles e o Ministro que através das Cartas de Missão que vão definir os objectivos para a organização.

A Gestão por Objectivos interage com o sistema de avaliação de desempenho necessariamente. Portanto, gerir as coisas por objectivos é um bom sistema de avaliação de desempenho e, também, é esta gestão que depois vai proporcionar um conjunto de informação, que vai alimentar o plano e o relatório.

O SIADAP, este sistema de avaliação, é um sistema completamente arcaico, 100% subjectivo, em que as pessoas são avaliadas em função de uma ideia que o chefe tem do seu colaborador. Não está assente em premissas, em objectivos, em trabalho e projectos concluídos.

A Guarda está a pensar aplicar o SIADAP para os militares. Para mim, o SIADAP é de aplicação directa, porquanto as pessoas encarem isso com alguma dificuldade, porque entendem sempre que os militares são diferentes, a gestão de recursos não pode ser muito diferente, porque como somos uma organização pública, e se nos é dito para termos uma boa gestão dos dinheiros públicos, esta boa gestão tanto é aplicado aos militares como aos civis.

O problema da implementação do SIADAP na instituição, é que vai trazer ao de cima muitas das coisas más que estão-se, neste momento, a desenvolver, nomeadamente, a progressão na carreira por antiguidade em que houve pessoas, que chegaram a coronel, e se calhar a outros postos, sem competência para o efeito, precisamente, por causa de uma avaliação subjectiva, que permitiu esta situação, se fosse uma avaliação objectiva, as pessoas tinham parado em capitão ou major. Quem diz oficiais, diz das outras classes. Porque é que as pessoas dizem que o SIADAP não se aplica nos militares? Porque o SIADAP avalia o valor e o mérito e a qualidade das pessoas. Se nós queremos ter a liderar na nossa organização pessoas mais capazes e competentes é premiar a competência que, por sua vez, contribui para a motivação.

A nível da estruturação do Plano e do Relatório de Actividades, pecam por excesso em muitas áreas e funcionam mais como instrumentos de divulgação do que como instrumentos de gestão, porque faz uma apresentação introdutória muito extensa, e com um vínculo muito marcado de dizermos às pessoas que somos militares, portanto, isto é uma intenção, mas não deve constar nestes documentos de gestão. Porém estão minimamente bem estruturados, mas isso não me vou prenunciar assim em específico, teríamos que analisar em pormenor.

Os objectivos estabelecidos estão articulados com a missão e a visão da GNR. Eles procuraram ter esse cuidado. As pessoas que colaboram na elaboração do Plano e do Relatório de Actividades julgo que tiveram formação específica, logo têm o cuidado de alinhar os objectivos. Já há algum pensamento e reflexão sobre estes temas que ajudam a construir estes documentos. Daí que ele tenha obedecido a esses requisitos e nesse aspecto penso que estão bem elaborados.

5. Em sua opinião considera que o Plano e Relatório de Actividades, enquanto instrumentos de gestão, melhoram o desempenho organizacional e individual da instituição GNR?

O Plano e o Relatório de Actividades se trabalharem para a imagem, se forem feitos como um documento sem ter uma componente prática, operacional, não trazem valor acrescentado para a organização. Mas se houver interacção entre estes documentos surge o desenvolvimento organizacional. Para haver desenvolvimento organizacional, é necessário ter a coragem de sermos humildes, porque só sendo humildes, é que se tem a capacidade para reconhecer as nossas fraquezas e as nossas debilidades.

As pessoas não gostam de falar do que é que está mal na organização. Gostam de fazer transparecer só o que está bem. Mas como sou uma pessoa de conteúdo, acho que antes da imagem tem que haver conteúdo, e o Plano e o Relatório de Actividades só traduzem desenvolvimento organizacional se forem bem idealizados, o plano planeia, indica uma direcção, um caminho, um prazo, um objectivo e depois o relatório tem que ser um documento de avaliação, de medição daquilo que nos propusemos fazer e concretizar, ver se houve falta de empenhamento das pessoas ou se houve falta de dinheiro. O problema é que, na minha opinião, os nossos Planos de Actividades, são planos de intenções, porque as pessoas querem fazer tanta coisa, têm tantas ideias, mas será que essas ideias traduzem o desenvolvimento da organização. Estes documentos são recentes, mas se não tiverem esta dinâmica não traduzem desenvolvimento para a organização, é neste processo de aprendizagem com os erros, tendo coragem para avaliar e traçando ao décimo aquilo que correu bem e o que correu menos bem e fazendo um diagnóstico porque é que não se pronunciou atingir os objectivos.

O Plano e o Relatório de Actividades, são fundamentais para o desempenho organizacional e individual, mas têm que ser encarados, têm que interagir dentro dessa lógica.

A Guarda não é gerida por objectivos, como tal, não tem um sistema de avaliação de desempenho, tipo o SIADAP, nem se sabe quando é que vai ter, nem se sabe se as pessoas estão preparadas para a sua aplicação e disponíveis para serem avaliadas como no SIADAP. No âmbito do SIADAP, uma das coisas que foi introduzido com este sistema de avaliação de desempenho, que é inovador, temos que premiar o desempenho. A organização não tem premiado em nada, o bom ou mau desempenho, trata todos de maneira igual. Enquanto isso continuar a organização não progride.

6. Quais as dificuldades sentidas na elaboração do Plano e do Relatório de Actividades?

Para já é porque não há uma verdadeira Gestão por Objectivos na organização. Portanto, não há indicadores de gestão, não há ferramentas que alimentem todo este processo, porque isto não pode ser feito de uma forma manual, tem que haver um sistema informático, que suporte esta informação e que possa gerir, pois não interessa só definir os objectivos até Janeiro e depois avaliá-los em Dezembro. Tem que se fazer alguma coisa pelo meio, tem que se monitorizar o cumprimento dos objectivos, actividades e projectos. Tem que se

saber trimestralmente, ou mensalmente, ou semanalmente, definir a forma de monitorizar e de acompanhar.

Há dificuldade a fazer o Plano de Actividades, porque para se pôr números no plano, tem que haver indicadores, tem que haver informação e a nossa contabilidade ainda é muito arcaica. Se já tivéssemos o POCP teríamos outra contabilidade analítica que nos permitia contabilizar as actividades e ajudava muito na elaboração destes instrumentos de gestão. Porém, é ainda uma contabilidade muito orçamental, sem informação, sendo, depois mais difícil de quantificar os planos.

7. Considera que existe uma harmonização entre o Plano e o Relatório de Actividades com os restantes Instrumentos de Gestão?

O QUAR define um conjunto de objectivos, que decorrem dos objectivos estratégicos definidos pelo Ministro. O QUAR vem trazer uma novidade, essencialmente, que são os indicadores e através dos indicadores, podem medir os objectivos. Eu acho que os QUARs são pouco exigentes, porque constroem-se objectivos e indicadores, que à partida já sabemos que conseguimos atingir, daí que o desempenho da nossa organização tenha sido no primeiro ano meritório. Mas não traduz-se a realidade. Na minha opinião, a nossa instituição, não reflecte aquele desempenho meritório (organismo de excelência).

Não acho que exista harmonização entre o QUAR e os instrumentos da gestão, porque é pouco exigente.

O Plano de Actividades da GNR tem que obedecer e estar plenamente integrado com o Orçamento. Tem que dizer que com poucos recursos, conseguiu fazer isto.

O QUAR e o Orçamento não estão relacionados. No QUAR, os objectivos em termos monetários, não constam nele e depois este instrumento é uma pequena amostra, não reflecte a plenitude da instituição, são meia dúzia de objectivos, meia dúzia de indicadores.

O problema destes documentos é que, neste momento, já são feitos, mas estão todos desligados uns dos outros.

Acho que não existe harmonização entre o Plano e o Relatório de Actividades, o QUAR e o Orçamento.

O Plano de Actividades é feito primeiro que o Orçamento e depois é feita a proposta do Orçamento. Quando a proposta do Orçamento é aprovada, geralmente não traz o Orçamento que as pessoas propuseram, porque se calhar a proposta era irrealista.

8. Será que o Plano e o Relatório de Actividades integram a informação constante do Plano de Actividades do Comando Operacional / Plano anual de Formação e Ensino / Plano de Necessidades de Obras (DIE) e do Plano de Necessidades Logísticas (DRL)? Caso não integrem essa informação indique as razões.

Primeiro devia ser feito um levantamento das necessidades que não fossem prioritárias e só depois é que se traduziam num Plano de Actividades.

Há uma circular da DRL, que define todo este processo de planeamento das necessidades, o plano logístico da GNR, que, no fundo, está de acordo com a legislação.

Eu acho que a informação está integrada no Plano de Actividades, mas não em forma destes planos. Tem que haver um sistema informático para conseguir integrar toda esta informação, porque existem muitos pedidos, muitas necessidades.

9. Considera relevante a introdução no Plano de Actividades de projectos/actividades não enquadradas em programas, cujas actividades/plano de intenções não estão quantificados no Plano de Actividades?

Eu penso que o Plano de Actividades não deve conter apenas actividades. Para mim, actividades, é algo que decorre da rotina, ou seja, é um conjunto de acções que a organização tem que fazer para cumprir a sua missão normal, as atribuições que lhe estão consignadas. Mas existem coisas que não são bem actividades, que são projectos pontuais no tempo, que têm princípio, meio e fim. São projectos de desenvolvimento, de implementação da nova aplicação, têm geralmente a ver com a inovação. Penso que estes projectos/actividades devem existir e ambos devem estar contemplados no próprio Plano de Actividades, com estes nomes: actividades aquilo que é normal e projectos aquilo que é pontual. Neste momento, estamos numa altura de projectos, e estes projectos devem estar todos no Plano de Actividades e devem estar orçamentados, porque se tivermos uma actividade ou um projecto que não tenha sustentabilidade é um plano de intenções, quanto muito poderá ser uma necessidade.

Um projecto/actividade tem que ter sustentabilidade, porque pressupõe execução prática no terreno, para além de estar orçamentado, depois tem uma entidade com responsabilidade a coordenar este projecto ou actividade. Tem que haver um conjunto de pessoas a contribuir para a actividade, tem que ter uma calendarização, isto para se implementar no terreno, se não houver dinheiro não é possível a sua implementação.

É importante ter objectivos e actividades, mas se os conseguirmos relacionar e alinhar por estas várias perspectivas, tornam o processo mais rico. Tudo o que for integrado é sempre mais rico do que se for isolado/separado. Tudo deve estar quantificado.

10. Face à organização e dispersão geográfica da GNR, como se consegue obter os elementos necessários para a elaboração do Plano e do Relatório de Actividades?

Eu penso que obtêm uma recolha através de reuniões, pedidos por mensagens, correio electrónico e por contactos.

A DRF, o seu contributo é mais ao nível de integrar o Plano de Actividades com o Orçamento.

11. Considera que os dirigentes/colaboradores se encontram informados e motivados para participarem na elaboração e implementação do Plano e do Relatório de Actividades?

Acho que ainda existe uma grande iliteracia ao nível desses instrumentos de gestão, portanto, as pessoas ainda não chegaram à conclusão que estes instrumentos, não são apenas uma obrigatoriedade, são instrumentos importantes que ajudam a gerir melhor os recursos de uma forma mais eficiente, a programar melhor, a eliminar desperdícios, a alinhar as vontades, etc.

A Guarda sente-se obrigada a elaborar, porque se não enviarem o Plano de Actividades juntamente com o Orçamento, este corre o risco de não ser aprovado, e uma organização sem Orçamento não funciona.

O segredo principal do sucesso está em primeiro conhecer que existe o Plano e o Relatório de Actividades e de seguida apostar na formação, porque com uma formação consegue-se trazer as pessoas para o projecto e dá-se, simultaneamente, o projecto a conhecer a essas pessoas que o vão pôr a andar no terreno, consegue-se motivá-las e consegue-se ensinar as pessoas a trabalhar com a aplicação e com a ferramenta. Ou seja, formação durante o desenvolvimento do projecto.

Um bom Plano de Actividades devia ter, uma participação mais alargada possível. Através de uma boa plataforma informática e a questão dos comandantes, que ao seu nível deviam ter um papel de forma a dar e procurar transmitir aos seus colaboradores, estes novos conceitos. É importante que as pessoas compreendam a lógica e a importância destes instrumentos de gestão.

O que se nota é que até aos dirigentes estes encontram-se motivados e há participação, agora ao nível dos colaboradores, não, porque nem todos estão informados do Plano e do Relatório de Actividades, porque o desconhecimento e a incerteza é a pior coisa que podem fazer às pessoas, assim, não contribuem nada para a motivação, nem para a sua estabilidade emocional. O desempenho e o contributo de todos vai dar uma avaliação final da organização, pode ver crescer o seu Orçamento, o número de promoções, ou o número de prémios de desempenho, com o contributo individual.

Deviam ser os colaboradores a prioridade, porque aproveitava-se para passar grandes linhas, grandes pensamentos, moldar a mentalidade das pessoas e é isso que vai permitir que eles se motivem. Assim, o Plano de Actividades é, na minha opinião, um plano de intenções que não se traduz em desenvolvimento, pois não houve os colaboradores e não os orienta para determinadas prioridades.

12. Em sua opinião, a divulgação do Plano e do Relatório de Actividades na internet, é suficiente?

Não, apesar do Plano e do Relatório de Actividades terem de, obrigatoriamente por Lei, ser divulgados nas páginas da internet, porque a maior parte das pessoas, se calhar nem os lê, porque o nosso Plano de Actividades devia ser um documento mais sucinto e que apela-se para o que é verdadeiramente essencial.

Uma das vias era pôr as pessoas a contribuir para a elaboração destes instrumentos, porque permitia criar um interesse em saber como é que tinha ficado e qual o resultado do seu contributo.

A outra é nas reuniões do comando dar a conhecer em pormenor os documentos, ou seja, voltar as pessoas para estes instrumentos de gestão.

Ainda é muito difícil de passar do papel para a realidade, também, porque a informação não consegue chegar a todos os postos.

13. O Plano e o Relatório de Actividades elaborados pela GNR são documentos “rotineiros e formais de gestão” ou são documentos que permitem à gestão da GNR assegurar em pleno as novas práticas de gestão por objectivos e implementação do SIADAP. Comente.

São documentos essencialmente formais e não são verdadeiros instrumentos de gestão, porque o Relatório de Actividades deve ser, um relatório crítico, que deve fazer o levantamento daquilo que foi atingido, no fundo, é uma curta crítica, e depois através desse relatório, devia-se procurar introduzir melhoramentos no Plano de Actividades do ano seguinte. Não sei até que ponto o Plano de Actividades de um ano é influenciado pelo Relatório de Actividades do ano anterior.

O Relatório de Actividades serve para avaliar o grau de concretização dos objectivos. Eu não sinto isso, não sinto essa interacção entre estes dois instrumentos de gestão que são fundamentais para o desenvolvimento organizacional.

Fazer o Plano e o Relatório de Actividades só porque é obrigatório e encara-lo como um mero documento não trás valor acrescentado nenhum para a organização. Para que seja implementado um Plano e um Relatório de Actividades como deve ser, que seja realmente um veículo motor de desenvolvimento para a organização, tem-se que antes implementar a Gestão por Objectivos. Portanto, tudo o que nós fizemos tem que estar alinhado e contribuir para um objectivo, desde do objectivo do colaborador ao objectivo departamental. O problema é que cada um tenta fazer pela Guarda, aquilo que entende, o que na sua perspectiva considera melhor para a instituição, mas nem sempre aquilo que nós entendemos que é melhor para a instituição, pode estar alinhado com o que a instituição quer ser.

14. Será que o Plano e o Relatório de Actividades contribuem para a melhoria contínua e de qualidade dos serviços prestados pela GNR?

Para já é importante que haja interacção entre o Plano e o Relatório de Actividades, sem ela é impossível melhorar.

A difícil medir a qualidade e a produtividade dos serviços prestados. Tem-se que arranjar indicadores e medidas que permitam medir a qualidade para se poder saber se a qualidade está a aumentar ou não.

A Lei de Segurança Interna, diz que a segurança é uma actividade, a segurança não é actividade nenhuma, é uma percepção que as pessoas têm. E como é que nos medimos uma percepção?

O Plano e o Relatório de Actividades contribuem para melhorar a qualidade dos serviços, mas só se forem feitos formalmente como tem sido feitos até agora, ou seja, na minha opinião, ainda têm um longo caminho a percorrer para tornar estes instrumentos em verdadeiros instrumentos de gestão, para mim, neste momento, são instrumentos formais, não são instrumentos de gestão, porque se fossem o principal gestor desta organização, nunca se separava deles, ou seja, quando o Comandante-Geral fosse a despacho ao Ministro, um dos documentos que levava na sua pastinha, era o PA e o RA, porque era um instrumento de gestão precioso para ele. O PA e o RA deveriam ser uma ferramenta, um instrumento que as pessoas deviam apoiar-se para tomar as suas decisões. A decisão a tomar está enquadrado no Plano de Actividades: é nova ou não é, estava previsto ou não, há recursos ou não.

As pessoas, hoje em dia, gerem por improviso.

**15. Tomando a Gestão por Objectivos, como a vertente estratégica de um sistema de Gestão da Qualidade, a gestão da GNR implementa os meios de controlo e monitorização necessários para a execução da “qualidade dos serviços”.
Comente.**

Para mim o sistema de gestão de qualidade, é um sistema que mede o nível de qualidade da prestação do serviço, mas primeiro tem-se que saber o que é que é um serviço de qualidade, por exemplo: para mim um serviço de qualidade é o policiamento de proximidade. O policiamento de proximidade, poderia, ser perfeitamente feito com a reforma que se estava a tentar fazer que era dos 500 postos que nós temos, extinguir cerca de 100, ou seja, 1/5 ou 1/2 eram para serem extintos, postos como no Alentejo, em que estão lá meia dúzia de homens, que não tem actividade operacional nenhuma, ou seja, não estão a acrescentar valor nenhum, não estão a desempenhar função nenhuma.

Não há controlo e monitorização, porque a qualidade da prestação de serviço é um factor que não tem vindo a ser medido nem considerado e depois não há Gestão por Objectivos na instituição. Para haver Gestão por Objectivos tinha que haver um sistema de avaliação de

desempenho, como o SIADAP, porque o SIADAP é um instrumento que coloca no terreno a Gestão por Objectivos. A Guarda, neste momento, o que tem é um Plano e um Relatório de Actividades que são documentos formais que não têm monitorização.

Nas reuniões do comando, devia-se falar sobre a monitorização, isto é, os objectivos que se pretendem para a organização, devia ser um dos pontos da agenda: Como é que estamos? O que é que fizemos? Estamos atrasados? Estamos adiantados? Aos vários níveis da organização.

Devia-se acompanhar a execução do Plano e do Relatório de Actividades e não encará-los de forma rotineira e formal, por exemplo, faz-se os estes instrumentos, encerrou, e para o ano volta-se a pensar novamente na sua elaboração. Não acabou com a aprovação pelo Ministro, começou.

Continua a ser um documento muito estático e de papel. As pessoas têm que implementar, acompanhar, avaliar, melhorar e criar desenvolvimento.

16. O que se poderia implementar no futuro, para um melhor Plano e Relatório de Actividades.

Envolver as pessoas na elaboração destes instrumentos, fazê-las participar, contribuir e pô-las a colaborar na execução e no acompanhamento destes instrumentos.

Utilizar os órgãos de informação para dar a conhecer estes instrumentos, aquilo que as pessoas desconhecem.

A organização tem que aprender a definir prioridades, seleccionar os seus objectivos para sabermos que com o Orçamento que temos, quais serão os objectivos que vão ser possíveis implementar no terreno. Não é possível implementar todos.

Tem que se apostar nas pessoas, premiar as competências.

Haver uma boa plataforma informática.

Implementar o Balanced Scorecard, seria um dos outputs que contribuem para a obtenção da informação.

As pessoas devem apostar no conteúdo, encararem estes instrumentos como instrumentos de gestão.

ANEXOS

ANEXO A – ESTRUTURA DOS PLANOS E RELATÓRIOS DE ACTIVIDADES

res — António Luciano Pacheco de Sousa Franco — Jorge Paulo Sacadura Almeida Coelho.

Promulgado em 4 de Setembro de 1996.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendado em 16 de Setembro de 1996.

O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres*.

ANEXO

Esquema tipo dos planos e relatórios anuais de actividades

A) Modelo de plano

Capítulos	Tópicos
I — Nota introdutória	Breve caracterização do ambiente interno e externo em que se insere a actividade do organismo. Identificação dos primeiros clientes. Tipificação dos serviços normalmente fornecidos ou de novos serviços a fornecer. Explicitação do processo de elaboração do plano e dos mecanismos utilizados para assegurar a participação.
II — Objectivos e estratégias	Orientações gerais de curto prazo a nível macroeconómico. Orientações específicas de curto e ou médio prazo para o sector de actividade em que o organismo se enquadra. Objectivo de curto e ou médio prazo a cumprir pelo organismo e respectivas prioridades; sua articulação com o Programa do Governo. Estratégia a adoptar para cumprimento dos objectivos.
III — Actividades previstas e recursos.	Programas anuais e ou plurianuais e respectivos horizontes temporais; resultados a obter com o seu desenvolvimento. Matriz: estrutura de objectivos/estrutura de programas. Listagem dos projectos e ou actividades dos diversos programas e respectiva calendarização. Listagem das actividades não enquadradas em programa. Recursos humanos, materiais e financeiros e respectiva afectação. Programas de formação interna ou externa.

B) Modelo de relatório

Capítulos	Tópicos
I — Nota introdutória	Breve análise conjuntural. Orientações gerais e específicas prosseguidas pelo organismo.
II — Actividades desenvolvidas e recursos humanos.	Consecução dos objectivos do plano e estratégia seguida. Desenvolvimento dos diferentes programas, projectos e actividades do plano; resultados previstos e alcançados.

Capítulos	Tópicos
II — Actividades desenvolvidas e recursos humanos.	Actividades desenvolvidas mas não previstas no plano e resultados alcançados. Afectação real e prevista dos recursos humanos, materiais e financeiros, com inclusão de indicadores. Grau de realização dos programas de formação, com inclusão de indicadores e taxas.
III — Avaliação final	Breve análise sobre a execução global do plano e seu reflexo na articulação com o Programa do Governo. Apreciação qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados. Descrição dos mecanismos de participação e auscultação dos clientes internos e externos. Conclusões prospectivas.

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

Aviso n.º 273/96

Por ordem superior se faz público que os Governos da República Popular da China e da Argélia depositaram, junto do Secretário-Geral das Nações Unidas, os instrumentos de ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, de 10 de Dezembro de 1982, nos dias 7 e 11 de Junho de 1996, respectivamente.

Direcção-Geral dos Assuntos Multilaterais, 5 de Setembro de 1996. — O Director de Serviços das Organizações Económicas Internacionais, *João Perestrelo Cavaco*

Aviso n.º 274/96

Por ordem superior se faz público que, segundo comunicação da Organização Meteorológica Mundial, depositaram os instrumentos de adesão à Organização, em 11 de Julho de 1995, Samoa Ocidental; em 20 de Setembro de 1995, Federação dos Estados da Micronésia; em 18 de Outubro de 1995, Ilhas Cook; em 25 de Fevereiro de 1996, Tonga; em 9 de Abril de 1996, Mónaco, e em 24 de Janeiro de 1996, o Território de Macau.

Direcção-Geral dos Assuntos Multilaterais, 6 de Setembro de 1996. — O Director de Serviços das Organizações Económicas Internacionais, *João Perestrelo Cavaco*

Aviso n.º 275/96

Por ordem superior se faz público que a Comissão de Revisão instituída pelo artigo 8.º da Convenção Relativa aos Transportes Internacionais Ferroviários (COTIF), nas suas primeira e segunda reuniões realizadas de 14 a 21 de Dezembro de 1989 e de 28 a 31 de Maio de 1990, no uso da sua competência prevista no § 3 do artigo 19.º da COTIF, decidiu introduzir modificações às Regras Uniformes CIV e CIM, que constituem, respectivamente, os apêndices A e B da referida Convenção.

Figura A. 1 Esquema tipo dos Planos e Relatório de Actividades

Fonte: Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro

ANEXO B – INSTRUMENTOS DE GESTÃO

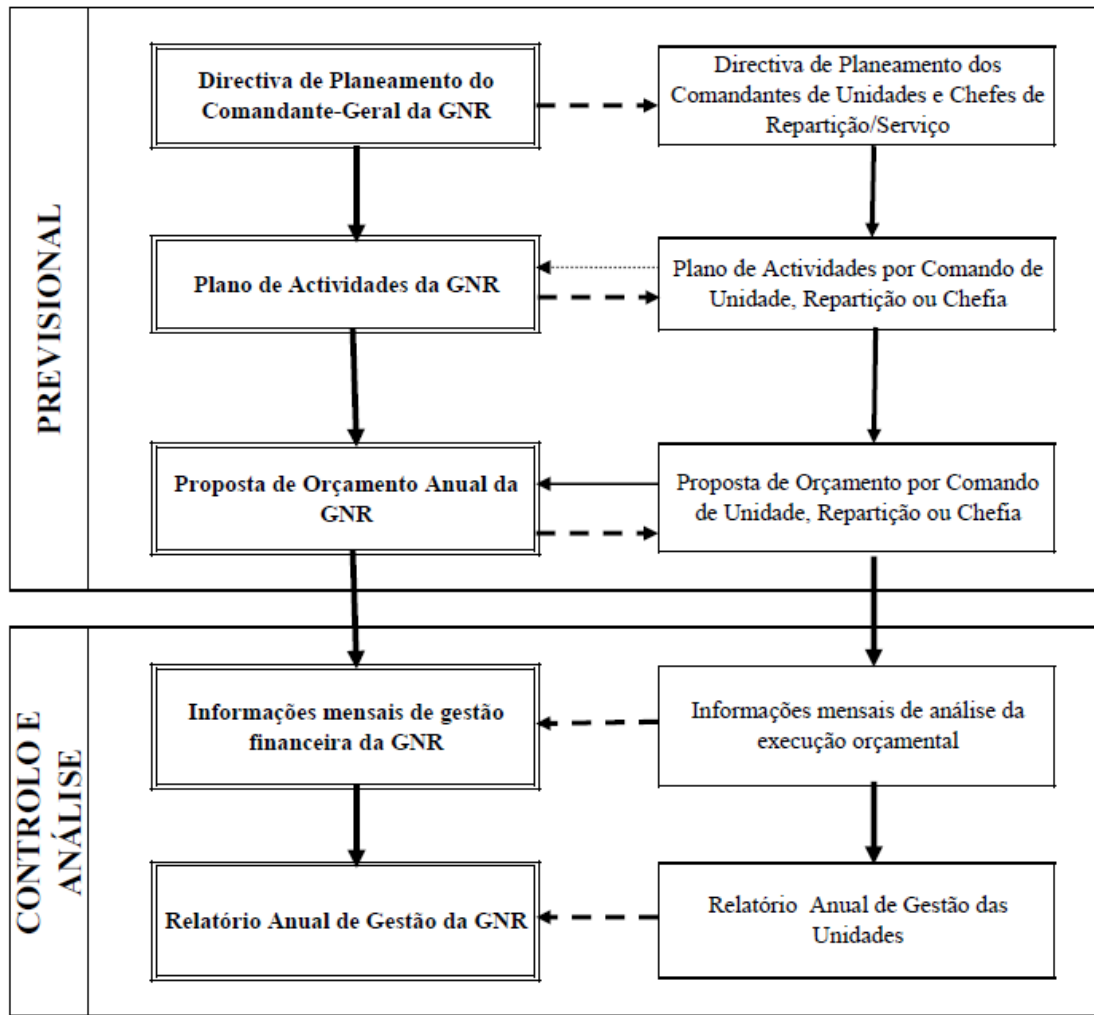


Figura B. 1 Instrumentos de gestão utilizados pela GNR antes de 2008

Fonte: Tribunal de Contas (2009). Auditoria aos Sistemas de Gestão e de Controlo no âmbito dos investimentos da GNR ano 2007. p. 30

ANEXO C – EXTRACTO DO REGULAMENTO PARA A GESTÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS DA GUARDA

CAPÍTULO II

SECÇÃO I

Gestão Corrente

Art.º 4.º

(Conceito)

1- A gestão corrente traduz-se na prática de actos que integram a actividade financeira que a Guarda desenvolve para a prossecução das suas atribuições, sem prejuízo dos poderes de direcção, supervisão e inspecção do Ministro competente.

2- Na Guarda a gestão é por objectivos que se projectam até ao mais baixo escalão operacional, os quais, realizados, concretizam as actividades e os projectos com vista ao cumprimento dos programas governamentais.

Art.º 5.º

(Instrumentos de Gestão)

1- Os instrumentos de gestão previsional compreendem:

- a) A Directiva de Planeamento do Comandante-Geral da Guarda, a elaborar até final de cada ano, define os objectivos para o ano seguinte;
- b) A Directiva referida em a) dá lugar à elaboração da Directiva dos Comandantes de Unidade e Chefes de Repartição/Serviço;
- c) Baseado naquelas Directivas cada Comando de Unidade, Repartição ou Chefia elabora um Plano de Actividades onde são definidos os objectivos a atingir, os projectos a realizar e os recursos a afectar;
- d) O Plano de Actividades global da Guarda para o ano imediato é submetido à aprovação superior pelo Comandante Geral..
- e) O Plano de Actividades fundamenta a proposta de orçamento a apresentar anualmente, de acordo com as instruções recebidas do MAI;
- f) A Lei do Orçamento do Estado e o Decreto Lei de Execução Orçamental, são os instrumentos financeiros de referência obrigatória para a gestão da Instituição.

2- Os instrumentos de análise e controlo compreendem:

- a) Informações mensais de análise da execução orçamental a elaborar pelos órgãos de gestão financeira;

- b) Informações mensais da gestão financeira da Guarda considerando na análise e nas conclusões os parâmetros do artigo 7.º, a elaborar pela Secção de Controlo de Gestão e Auditoria Interna da Chefia do Serviço de Finanças (CSF);
- c) Relatórios Anuais de Gestão que avaliam os resultados das acções definidas nos Planos de Actividades, discriminam os objectivos atingidos, os desvios verificados, o grau de realização dos programas e projectos e os recursos utilizados. Estes Relatórios são elaborados pelas mesmas entidades que subscrevem os Planos de Actividades.

SECÇÃO II

Execução Orçamental

Art.º 6.º

(Conceito)

A execução orçamental é a realização, nos termos da lei, dos planos e projectos inseridos no orçamento aprovado.

Art.º 7.º

(Princípios)

- 1- Na execução orçamental o interesse do Estado é o critério máximo na tomada de decisões.
- 2- O interesse do Estado concretiza-se na observância dos princípios a seguir enumerados que visam a obtenção do máximo rendimento com o mínimo dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa, o acréscimo de produtividade daí decorrentes e o investimento realizado:
 - a) Conformidade legal;
 - b) Regularidade financeira;
 - c) Economia;
 - d) Eficiência;
 - e) Eficácia;